

# Leyes del servicio civil como herramienta del estado de derecho, experiencias de Argentina, Chile, México y Perú

ANA ELENA FIERRO FERRÁEZ\*

Recibido: 23 de septiembre de 2022. Aceptado: 9 de enero de 2023.

*Resumen.* En América latina durante más de una década se han llevado a cabo reformas en los servicios civiles. Estas reformas se basaron principalmente en fomentar el ingreso por mérito, a través de concursos y la capacitación de las personas servidoras públicas. Las reformas tenían como objetivo tener servidores públicos profesionales, con garantías de estabilidad en el empleo, de modo que conformaran un cuerpo de servidores independiente y profesional con lo que se fortaleciera el estado de derecho y la democracia. Tal es el caso de México, con la emisión de la Ley Federal del Servicio Profesional de la Administración Pública en el 2003, tras la alternancia en el poder con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la república. Sin embargo, a casi veinte años de su promulgación los resultados parecen ser escasos. En 2015, con las reformas constitucionales para el combate a la corrupción y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, la necesidad de contar con una legislación que establezca un servicio civil eficiente y eficaz que acabe con la administración de botín prevaleciente en el país (Arellano, D., 2006) se hizo urgente. Sin embargo, en la administración federal que inició en 2019 parece que la profesionalización y evaluación del servicio público pasó a un segundo plano, y la austeridad republicana parece ser el valor preponderante. Ante este escenario es necesario revalorar la importancia de contar con sistemas normativo de servicio civil fuertes y funcionales.

La pregunta que guía este trabajo es cuáles son las condiciones y características mínimas con las que debe contar la regulación del servicio civil para sentar las bases de un sistema que fun-

\*\*\*\*\*  
\* Profesora del Tecnológico de Monterrey, Ciudad de México, México (correo electrónico: ana.fierro@tec.mx | <https://orcid.org/0000-0001-6683-054x>).

cione. Tomamos como punto de partida la Carta Iberoamericana de la Función Pública, a fin de identificar los principios, procedimientos y prácticas que conforman un servicio civil que inspire confianza en la ciudadanía, aumente la eficacia del gobierno y logre un fortalecimiento del sistema democrático de derecho.<sup>1</sup> Realizamos un estudio comparativo de la legislación del servicio civil de Argentina, Chile, México y Perú para identificar las características de cada sistema, distinguiendo fortalezas y debilidades. Con base en el estudio, y reconociendo las diferencias económicas, jurídicas, sociales y culturales de cada país, analizamos si estos elementos son base suficiente de la legislación, que pudiera fungir como un punto de partida sólido, para creación o fortalecimiento de los servicios civiles como herramienta para el fortalecimiento del Estado de derecho.

*Palabras clave:* personas servidoras públicas, profesionalización, servicio civil, sistema normativo, alta dirección.

*Abstract.* In Latin America there's been a decade of civil service reforms. These reforms were mainly based on promoting access by merit in the public service. The reason for these reforms was to have professional public servants, with guarantees of stability in the employment. The idea was to create a body of independent and professional servants. Such is the case of Mexico, with the federal law for the professional service of the public administration in 2003. Almost twenty years later the results appear to be scarce. In 2015, with the constitutional reforms to combat corruption and the creation of the Sistema Nacional Anticorrupción, the discussion on the need for legislation to establish an efficient and effective civil service became urgent (Arellano, D., 2006). Nevertheless, the new federal administration, which started in 2019 not only did not strengthen the civil service, but has underfunded it. In this scenario, it is necessary to reassess the importance of having civil services as part of a democratic system respectful of the rule of law.

The question that guides this work is what are the minimum conditions and characteristics that the civil service regulation should have to lay the foundations of a system that works. For this, we take as a starting point the *Carta Iberoamericana de la Función Pública* to identify the principles, procedures and practices that make up a civil service, that inspires confidence in the citizenship, increases the effectiveness of the government and strengthens the democratic system and the rule of law. To answer that question, we elaborated a comparative study about the civil service legislation of Argentina, Chile, México and Perú to identify the conditions of the public admin-

.....

<sup>1</sup> <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>

istrations, distinguishing strengths, and weaknesses of each. Based on the study, and recognizing the economic, legal, social, and cultural differences of each country, we identify the conditions of public administrations, distinguishing strengths, and weaknesses of each. Finally, we analysis if these elements are a sufficient basis for a legislation that could serve as a solid starting point for the creation or strengthening of a civil service.

*Key words:* civil service, public servants, professionalism, regulatory system.

### *Introducción*

El fortalecimiento del Estado de derecho en América latina pasa por la superación de las administraciones de botín, donde los puestos públicos se distribuyen basados en intereses personales de los líderes políticos, a la conformación de un servicio civil profesional que cuente con estabilidad en el empleo y que permita que sus decisiones respondan no a los intereses particulares de quienes le concedieron el puesto sino al interés público (Arellano, D., 2006). De ahí, que hoy por hoy exista consenso en la región con relación a la importancia que tienen los sistemas de servicio civil al momento de elevar la calidad de la acción estatal dentro de un estado democrático. Pese a ello, los esfuerzos de reforma de facto y de jure de los servicios civiles son escasos. Aunque el tema suele aparecer en las agendas de los gobiernos, las reformas que llegan a aprobarse y se implementan, son pocas. Existe sobrada evidencia sobre el fracaso de muchas estrategias de profesionalización debido a mecanismos utilizados por los gobiernos de América Latina para reclutar personal con base en la confianza o la lealtad a un líder o grupo y no en el mérito; así como la conformación de «burocracias paralelas» (Chudnovsky y Cafarelli 2018: 286), generadas por contratos temporales, que dan vuelta a las condiciones establecidas en las leyes para los servicios civiles, en detrimento además de los derechos de servidores públicos. Ello es causado por la patrimonialización del empleo público, definida como la asignación discrecional de puestos públicos por motivaciones partidarias o lealtades personales. La raíz de este problema puede ser sociocultural y/o político-práctico, pero también puede provenir de los incentivos distorsionados que generan debilidad institucional incluso desde el diseño normativo. Además, existe una carencia de un soporte estratégico (consensos amplios, inclusivos de otros poderes del Estado, de partidos políticos, de organizaciones civiles, etc.) que permita definir la política de servicio civil, desde su correcto diseño en la legislación y su ruta de implementación.

Con relación a la implementación de las reformas, los problemas críticos hacen referencia a la ausencia de un enfoque sistémico de qué tipo de burocracia se busca desarrollar en la administración pública. En la mayor parte de los países de América latina, a lo largo de la primera década del siglo XXI, se implementaron reformas parciales y se mantienen prácticas contradictorias. Si bien es lógico que haya una implementación escalonada, los abordajes parciales limitan la consolidación de los servicios civiles porque muchas veces quedan abandonados o incluso las acciones presentan contradicciones. Otro problema frecuente es la escasa participación de las personas que ya forman parte del servicio público y que serán afectadas por el sistema, en la elaboración de las normas que rigen la transición de un modelo a otro. De esta manera, se silencian las resistencias que los cambios generan, no se encararan los obstáculos que terminan paralizando o distorsionando el proceso desde dentro. Es común que se impulsen reformas legales sin incluir a las y los actores con fuerte capacidad de veto, como los sindicatos (Mariana Chudnosky, 2014) lo que condena el sistema a una parálisis.

Siendo este el panorama, habría que recalcar que la importancia estratégica de la reforma del servicio civil deriva de su vinculación con la capacidad de acción del Estado. Francis Fukuyama (2004) distingue dos dimensiones conceptuales de los procesos de reforma: una vinculada al alcance (*scope*) de la labor estatal y otra a la fortaleza (*strenght*) del mismo. Mientras que la primera refiere al conjunto de funciones y responsabilidades como área de competencia del Estado, la segunda alude a la capacidad de los Estados para planificar y ejecutar políticas, así como para garantizar el cumplimiento de las leyes y la satisfacción de los derechos de manera transparente, eficiente y eficaz. La reforma de los sistemas de servicio civil, si bien es relativamente neutra con relación a la primera dimensión (dado que no necesariamente influye de manera directa en las opciones políticas), está vinculada a la segunda. Esto se debe a que la gestión de las personas y su desempeño en las entidades públicas influye poderosamente en la capacidad que los gobiernos tienen para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas valiosas para los ciudadanos. Además, se convierten en el medio necesario para ejecutar las políticas estratégicas y prioritarias de los gobiernos tendentes a la garantía de los derechos. Por ende, las reformas del servicio civil se justifican en la medida en que influyen directamente en la capacidad de las agencias gubernamentales para implementar las políticas públicas que hagan realidad el ejercicio pleno del Estado de derecho dentro de un régimen democrático.

Dentro de un Estado de derecho toda acción pública requiere de un fundamento legal que lo justifica a partir de los fines encomendados al Estado y los principios que lo rigen. Por tanto, los sistemas de servicio civil requieren de un fundamento normativo que sienta las bases para que la gestión del personal garantice las características necesarias para la adecuada implementación de las políticas públicas tendentes al cumplimiento de los fines del Estado, respete y proteja los derechos humanos, a la vez que garantice los derechos laborales de sus integrantes. De modo que este trabajo busca explorar cuáles son los elementos y características mínimas que la regulación del servicio civil debe contar para sentar las bases de un sistema que funcione. Al efecto tomamos como punto de partida la Carta Iberoamericana de la Función Pública a fin de identificar los principios, procedimientos y prácticas que conforman un servicio civil que logra un fortalecimiento del sistema democrático y del Estado de derecho. Con ello, buscamos analizar algunas legislaciones representativas de los diversos grados de desarrollo de los servicios civiles en la región, distinguiendo fortalezas y debilidades de cada una. Así, pretendemos (reconociendo que las diferencias económicas, jurídicas, sociales y culturales de cada país deben ser tomadas en cuenta al momento de legislar) analizar si constituyen bases suficientes de la legislación que pudiera fungir como un punto de partida sólido para creación o fortalecimiento de los sistemas normativos del servicio civil.

### *La Carta Iberoamericana de la Función Pública como guía del sistema de servicio civil*

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, como guía del sistema de servicio civil (CIFP), se propone establecer un «conjunto de bases comunes, sobre las cuáles debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales en los países iberoamericanos» (CLAD-UN, 2003: 3). La CIFP se constituye en el estándar regional para el desarrollo de los servicios civiles, al establecer como finalidad:

- a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.
- b) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.

c) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso sean adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito (CLAD-UN, 2003: 5).

El objetivo de la guía de la CIFP es convertir a la administración pública en un conjunto de organizaciones eficaces que presten servicios de calidad a los ciudadanos, en un marco de respeto por la calidad institucional, el sistema democrático y el Estado de derecho. Respecto del marco jurídico, la carta lo identifica como uno de los factores situacionales de gran influencia sobre la gestión del empleo y los recursos humanos al interior de las instituciones públicas (CLAD-UN, 2003: 11). De modo que no sólo los servicios civiles deben estar enmarcados dentro del Estado de derecho garantizando los derechos de sus integrantes, sino que el marco jurídico que los regula se constituye en herramientas que permiten que la administración pública cumpla con los fines del Estado democrático de derecho, con calidad y de manera eficiente y eficaz. Así, de acuerdo con la CIFP, es necesario determinar cuáles son los principios que deben guiar el diseño e implementación de los servicios civiles, el ámbito de aplicación de estas normas (tanto en esferas de gobierno, como en niveles), qué procesos resultan indispensables para garantizar el funcionamiento de estos sistemas y quiénes son los sujetos involucrados.

### *Principios que guían al servicio civil*

Los principios rectores de la Carta Iberoamericana pueden tomarse como el conjunto de «buenas prácticas» necesarias para el logro del objetivo antes expuesto, a saber: contar con el marco jurídico que regula el servicio civil a fin de lograr que la administración pública cumpla con los fines del Estado democrático de derecho, con calidad y de manera eficiente y eficaz (Iacoviello y Pulido, 2011). Asimismo, dado que la CIFP fomentó amplios consensos, se desarrolló un marco analítico/metodológico que permitió diagnosticar las administraciones públicas de la región. Partiendo de estos resultados, puede decirse que existe un incipiente proceso de modernización y profesionalización en los servicios civiles latinoamericanos que, sin embargo, recientemente se ha visto sojuzgado o desairado ante presiones políticas lo que hace necesario reforzar su necesidad y los principios que deben regirlo. Tampoco es fácil determinar si tales principios se encuentran dentro del orden jurídico que rige estos sistemas y, por lo tanto, si tienen o no fuerza jurídica. Ello resulta esencial pues de acuerdo con Luigi Ferrajoli (2009), en el Estado de derecho toda actua-

ción pública debe responder a los fines establecidos por la Constitución y reflejados en los principios que la guían, es decir, lo que se busca es el sometimiento de la actuación pública a la ley. De ahí que sea necesario, que los ordenamientos jurídicos incorporen principios ético-políticos que conduzcan las actuaciones públicas, transformándolos de fuente de legitimación meramente política o externa a fuentes de legitimación interna o jurídica. Así, el establecimiento en las leyes de principios que rigen los servicios civiles los convierte en guías con fuerza jurídica. De acuerdo con la CIFP (CLAD, 2003: 6), los principios que deben regir a los servicios civiles y por tanto debieran estar contenidos en las normas que los regulan son:

- a) igualdad de todas las personas ciudadanas, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras;
- b) mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos;
- c) eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas;
- d) transparencia, objetividad e imparcialidad;
- e) pleno sometimiento a la ley y al derecho.

Por tanto, el análisis de los sistemas normativos que regulan el servicio civil debe partir de la identificación de los principios que los rigen y como éstos son desarrollados dentro de la legislación correspondiente.

### *Ámbito de aplicación*

La CIFP señala que el principio de democracia corresponde al mandato de tener el control sobre las políticas públicas. Sin embargo, se debe evitar que la política capture a las instituciones al patrimonializar el empleo público (CLAD, 2003: 6), de modo que es indispensable garantizar la independencia e imparcialidad de la burocracia para que sus decisiones estén siempre guiadas por el interés público y no por los designios de los líderes políticos (Merino, 2013: 141). Así, la ley del sistema del servicio civil debe contemplar los sectores del sistema político administrativo tanto del gabinete como de todos los sectores, aunque posean una regulación especial tales como educación o salud, o bien se trate de organismos descentralizados o paraestatales. Además, debe abarcar los diversos niveles de gobierno (nacional, federal y local) (CLAD, 2003: 7).

Aunque la CIFP no lo menciona, también resulta importante considerar qué sucede con el empleo público en los otros poderes, el judicial y el legislativo. Si bien, suelen poseer su propia regulación en materia de servicio civiles, ello debería de no exentarlos de responder a los mismos principios pues sólo así puede garantizarse una actuación gubernamental siempre apegada a los valores y con los fines establecidos por la constitución para el Estado. Por lo tanto, resulta relevante considerar, además del ámbito de aplicación de la ley, su jerarquía en el orden jurídico en el que se va a insertar. Para ello, es conveniente que se trate de una ley cuyo marco aplique, no sólo en todo el territorio nacional, sino en todas las instituciones del Estado, o bien contar al menos con un enunciado inicial de los principios, bases y derechos en el rango constitucional para que después puedan ser regulados atendiendo a las encomiendas de cada uno de los poderes y niveles de gobierno, así como a las particularidades de las funciones que cada institución debe cumplir.

### *Procesos*

Contar con servidores públicos que actúen de manera eficiente, eficaz, imparcial y transparente requiere de procesos de planeación, reclutamiento, capacitación y compensación que garanticen que los servidores públicos cuentan con los conocimientos y capacidades necesarias para desempeñar el puesto que ocupan. Además, es indispensable garantizar sus derechos de modo que puedan actuar de manera imparcial, sin responder a intereses de líderes políticos ni arriesgar sus trabajos. A la vez, el servicio civil debe a través, de la promoción y la adecuada compensación, establecer los incentivos para que todo servidor público rijan su actuación por los principios del servicio público. Para ello, la CIFP identifica los siguientes procesos que deben estar contenidos en la regulación del servicio civil:

1. *Planificación de los recursos humanos.* Análisis de las necesidades y las capacidades existentes, tanto cuantitativas y cualitativas, de recursos humanos que permitan planear en el corto, mediano y largo plazo. (CLAD, 2003: 12). La planificación constituye la «puerta de entrada» de los procesos de gestión de los recursos humanos y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes procesos con los que se conecta. Consiste en la definición de las necesidades netas de recursos humanos y de las estrategias de cobertura.
2. *Organización del trabajo.* Definición y límites de los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. Por tanto, implica la necesaria

descripción de los puestos y de los perfiles de competencias necesarios para cumplir con las tareas encomendadas (CLAD, 2003: 13).

3. *Gestión del empleo.* Establecimiento de los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas. Conforme con los principios establecidos para el servicio civil los procesos de acceso al empleo deben llevarse a cabo con publicidad, permitiendo la libre concurrencia y con transparencia e idoneidad de los criterios e instrumentos utilizados para determinar el mérito y seleccionar a las personas (CLAD, 2003: 15).
4. *Gestión del rendimiento.* Planificación, estimulación y evaluación de la contribución de las personas. Es importante contar con procedimientos formales de evaluación del rendimiento de las personas que ocupan cargos públicos. Ello requiere de instrumentos fiables, que estén estandarizados mediante el señalamiento de objetivos claros y congruentes con los objetivos a cumplir en el puesto. Así mismo deberá contar con procedimientos que en caso de bajo rendimiento o manifiesta incapacidad garanticen la desvinculación del servidor público con respecto a sus derechos (CLAD, 2003: 17, 22).
5. *Gestión de la compensación.* Establecimiento de las estructuras y políticas salariales donde la equidad debe ser el principio rector de las estructuras retributivas. Por tanto, debe garantizar no sólo un tratamiento equitativo al interior de las instituciones públicas sino además que los salarios deben ser competitivos en el mercado laboral (CLAD, 2003: 19) de modo que los riesgos de captura se reduzcan.
6. *Gestión del desarrollo.* Para lograr la mejora de la acción gubernamental es importante que existan procesos que permitan fomentar el crecimiento de las competencias de los empleados públicos (CLAD, 2003: 21). De modo que la normatividad debe establecer el derecho de los empleados públicos a recibir la capacitación adecuada que le permite adaptarse a las tareas que enfrenta en su cargo e incluso tener formas de ascenso. Estos procesos deben centrarse en el crecimiento individual y colectivo (Iacoviello y Strazza, 2014).
7. *Responsabilidad.* Establecer procedimientos disciplinarios eficaces, ágiles en los que los servidores públicos cuenten con las garantías propias del derecho administrativo sancionador. El régimen sancionador debe tener claridad en la tipificación de las conductas, garantizar la imparcialidad en el proceso y proporcionalidad en las sanciones (CLAD, 2003: 22).

De tal forma que el sistema normativo que rige el servicio civil tendría que sentar las bases de organización del empleo público visto como un conjunto de procesos que permita visualizar la estrategia completa, desde la planeación mediante el diseño de puestos y definición de perfiles, la gestión del empleo incluyendo las formas de ingreso, la evaluación de las y los servidores públicos, el esquema de compensaciones, hasta la gestión de las relaciones humanas incorporando elementos como la perspectiva de género y las estrategias de inclusión, como muestra la siguiente tabla:

Tabla 1 | Estrategia de profesionalización



Fuente: elaboración propia basada en Longo (2004).

### Sujetos

Respecto de los sujetos que forman parte del sistema de servicio civil hay que identificar en primer término a los órganos competentes para implementarlo. Estos órganos deben de contar con la especialización y conocimientos técnicos para gestionar los procesos. Además, deben guiarse por los principios de imparcialidad, eficiencia y eficacia que aseguren el adecuado funcionamiento del sistema (CLAD, 2003: 15). De acuerdo con las mediciones sobre el desarrollo de los servicios civiles en la región realizadas por el BID,

desde 2004 una de las características de los sistemas más consolidados (Chile y Brasil) es contar con entidades rectoras dentro de la estructura estatal con capacidad política para instalar en la agenda el tema de la profesionalización, capacidad técnica para diseñar e implementar políticas y capacidad de coordinación para organizar, orientar y supervisar el trabajo de las oficinas de recursos humanos. A diferencia de otros países, aquí los instrumentos normativos y técnicos gobiernan políticas que se aplican al conjunto del aparato público y tienen un nivel de institucionalización que las hacen más estables en el tiempo, es decir no se ven directamente amenazadas por los cambios de gobierno. Ello les permite un cierto grado de blindaje ante amenazas liberales como la de líderes que han emergido en Venezuela, Brasil y México, por ejemplo. Estos liderazgos consideran a las burocracias elites alejadas del pueblo, por lo que buscan desarticular estas corporaciones (Sánchez-Talanquer, 2020).

Respecto de los sujetos quienes conforman el servicio civil, la ley debe considerar un amplio espectro no sólo en cuanto al ámbito de aplicación de la ley dentro de la administración pública, como quedó arriba apuntado, sino también los rangos o escalafón que ocupa. En este sentido, aquellos sistemas que se encuentran limitados a mandos medios, o bien como en el caso mexicano excluyen al personal sindicalizado o de base, conllevan no sólo limitaciones al ejercicio de los derechos de las personas servidoras públicas, sino dejan desprotegidos a directivos que sin ser parte de la política pueden ser capturados por líderes o grupos de interés. Por ello resulta esencial que, aunque las y los ministros o secretarios de Estado cambien, se garantice, a través de la ley, una alta dirección pública permanente. En efecto, en una democracia, la alternancia política implica rotación de los cargos políticos, sin embargo, ello puede atentar contra la continuidad de las políticas públicas, en particular las relativas a la garantía de derechos humanos como salud o educación, al ser capturadas con fines políticos o electorales. De ahí la importancia de garantizar una administración pública estable que dote de cierta continuidad a las políticas públicas. Para lograrlo se requiere de construir capacidades que queden instaladas en la administración pública más allá de los periodos presidenciales. Si, además, la alta dirección pública es pequeña, estratégica, capaz y sensible, pero a la vez protegida con relación a los ciclos políticos, ésta se convierte en un factor clave para la construcción de capacidades y para la implementación de políticas públicas que logren efectividad de los derechos. Esto es especialmente relevante en políticas públicas que requieren de conocimientos especiali-

zados como puede ser el caso de salud, energía, comunicaciones donde el *expertise* de las personas servidoras públicas es clave para su éxito. Un ejemplo del impacto negativo al no valorar estos elementos es el fracaso de la descentralización de las políticas de salud en América latina, una de las razones fue la falta de capacidades de las personas encargadas de la implementación (Ugalde y Núria, 2000).

### *Bases del sistema normativo de los servicios civiles*

Dentro de un Estado de derecho, el orden jurídico constituye el marco de la acción pública. Las acciones del Estado, como las políticas públicas, encuentran su fundamento en los fines del Estado establecidos en las constituciones. Además, dado el principio de legalidad, todo agente público para poder actuar debe contar con una norma que lo habilite. La creación de los servicios civiles resulta de la necesidad de garantizar que las decisiones públicas se tomen con miras en el interés público, según los fines del Estado y por servidores profesionales y honestos.

Un sistema normativo es el subconjunto de normas, dentro de un orden jurídico, que vale en un momento determinado con un fin concreto. Esta definición de sistema parte de una concepción del derecho estructural, como la sostenida por Kelsen, donde un sistema jurídico se reconoce como parte de un orden jurídico por tener el mismo fundamento de validez al ser creado conforme a la norma fundante de ese orden jurídico (Atienza, 2011: 75). Esta sección busca identificar, a partir de los elementos señalados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, analizados en la sección anterior, cuáles son las características con las que deben contar los sistemas normativos que rigen los servicios civiles para funcionar adecuadamente. Para hacer el análisis de casos, se llevó a cabo una revisión del diagnóstico de sistemas de servicio civil del Banco Interamericano de Desarrollo. Este diagnóstico parte de la aplicación de dos grandes principios —mérito y flexibilidad— contenidos en la CIFP (Longo, 2002). Esta metodología se convirtió en el instrumento de evaluación del grado de implementación de la CIFP y permitió identificar que, en la región, existen tres grandes grupos de servicios civiles:<sup>2</sup>

.....

<sup>2</sup> El Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2001; BID, 2006; BID en prensa) y el 2º Informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana (Informe Ba-

- 1) burocracias más avanzadas, con prácticas de mérito con flexibilidad, como Brasil, Chile, y, en menor medida, Costa Rica (este último caso con un sesgo hacia el modelo de la nueva gerencia pública);
- 2) un nivel de desarrollo intermedio, en los que coexisten islas de alta profesionalización con prácticas clientelares no erradicadas (Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina) y;
- 3) un tercer grupo de países con burocracias con escasa presencia de criterios de mérito y persistencia de decisiones clientelares (Perú, República Dominicana, Ecuador, Paraguay, Nicaragua, El Salvador, Guatemala) (Iacoviello, *et. al*, 2011).

Con base en estos tres grupos se eligió la normatividad de Argentina, Chile, México y Perú, como casos representativos para comparar su legislación vigente a la luz de los principios, ámbitos de aplicación, procesos y sujetos identificados en la sección anterior. Ello a fin de determinar qué características constituyen un sistema normativo del servicio civil que sienta las bases para un correcto funcionamiento. La siguiente tabla detalla la legislación principal que regula el servicio civil, aunque suele existir una dispersión normativa importante en el tema como en el caso de México y Argentina sobre todo porque se trata de federaciones, la tabla siguiente busca captar los rasgos principales:

Como se observa en la tabla de la página siguiente, todas las legislaciones analizadas contienen principios que deben guiar el servicio público, entre ellos el mérito elemento esencial de los mecanismos de selección que permitan la conformación de un servicio profesional. Sin embargo, como analizaremos párrafos adelante respecto de los sujetos a los que se aplican tienen limitaciones importantes, ya sea porque excluyen a los poderes legislativo y judicial, aunque es posible que queden regulados en otras leyes, salvo el caso de Perú o incluso no abarquen a la totalidad de la administración pública. Así mismo no regulan de manera coordinada dentro del mismo cuerpo normativo los ocho procesos que sugiere la CIFP. En los siguientes apartados se analizan las principales fortalezas y áreas de oportunidades de los casos estudiados.

.....  
 rómetro, 2012) emplean la misma metodología para determinar el nivel alcanzado por el servicio civil en cada uno de los países. La misma consiste en la creación de un índice conformado a partir de la agrupación de puntos críticos de diferentes subsistemas de calidad —la eficiencia, el mérito, la consistencia estructural, la capacidad funcional y la capacidad integradora.

Tabla 2 | Comparativa de la legislación principal que regula el servicio civil

CIFP	CHILE <sup>1</sup>	MÉXICO <sup>2</sup>	ARGENTINA <sup>3</sup>	PERÚ <sup>4</sup>
Principios	Equidad Mérito Transparencia	Legalidad, eficiencia, objetividad calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito	Transparencia Eficiencia Eficacia Mérito Rendimiento laboral	Eficacia Eficiencia Igualdad de oportunidades Mérito Legalidad Transparencia Probidad Flexibilidad
Ámbito de Aplicación	Administración pública centrali- zada y descen- tralizada	Administración pública federal centralizada	Administración Pública centrali- zada y descen- tralizada	Poderes: ejecutivo, legislativo, judicial, gobiernos locales y regionales y órganos constitucionalmente autónomos
Planificación de los recursos humanos	Sí	Sí	No	Sí
Organización del trabajo	Sí	No	No	Sí
Gestión del empleo	Sí	Sí	No	Sí
Gestión del rendimiento	Sí	Sí	No	Sí
Gestión de la compensación	Sí	No	No	Sí
Gestión del desarrollo	Sí	Sí	No	Sí
Responsabilidad	Sí	No	Sí	Sí

CIFP	CHILE <sup>1</sup>	MÉXICO <sup>2</sup>	ARGENTINA <sup>3</sup>	PERÚ <sup>4</sup>
Administrador del Sistema	Dirección Nacional Del Servicio Civil Consejo de Alta Dirección Pública	Cada una de las dependencias con la dirección de la Secretaría de la Función Pública	EL Ejecutivo establecerá el órgano rector del empleo público. SINAPA	Autoridad Nacional del Servicio Civil
Servidores Públicos	Incluye hasta la alta dirección pública	Sólo mandos medios	Exceptúan jefe de gabinete, ministros, secretario general secretarios y subsecretarios jefe de la casa militar y máximas autoridades de organismos descentralizados	Funcionarios conforme con la ley especial directivo público servidor civil servidor de servicios complementarios en cada nivel, es posible que existan nombramientos de confianza (5% máximo por institución)

<sup>1</sup> Ley 19882, Ley Núm. 20.955, <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uid=a65c64f1-48f6-4bbf-a646-0defefoecdcb>

<sup>2</sup> Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

<sup>3</sup> Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional Ley 25.164.

<sup>4</sup> Ley 30057.

Fuente: elaboración propia.

### Chile

La legislación chilena es la que mejor cumple con los estándares derivados de la CIFP; sobre todo, cuenta con la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNsc) que rige su actuación por los principios establecidos en la ley. Esta dirección coordina todos los procesos. El ámbito de aplicación abarca a toda la administración pública. Así mismo, ha incluido a la alta dirección como sujetos del sistema civil estableciendo un consejo de alta dirección

pública. Estas buenas bases se reflejan en el funcionamiento del servicio civil. Chile es el país que más progresó tiene desde el año 2004 con relación al desarrollo del servicio civil. En la última década consiguió importantes avances en la consolidación de sus sistemas, se extendieron los procedimientos de selección competitivos para los cargos «a contratar», se mejoró la implementación real de las políticas de recursos humanos y se fortaleció la coherencia estratégica. Todo esto fue posible gracias a dos factores principales: por un lado, el sostenimiento del rumbo iniciado en 2003 con la sanción de la Ley de Nuevo Trato Laboral. La entidad rectora, la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), se afianzó en sus funciones y progresivamente diseminó capacidades de gestión a los diversos actores involucrados en las políticas de recursos humanos. El principal impacto del SADP es haber logrado instaurar un estándar de selección de directivos competitivo, reglas objetivas y basado en el mérito venciendo resistencias. Estos cambios, hoy en día, son irreversibles (Espinoza, CLAD 2017).

Otro importante acierto de la legislación chilena es haber incorporado a la alta dirección. Chile fue pionero regional en la instauración de sistemas institucionalizados para reclutar directivos públicos en 2003 con el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). El sistema fue creado en parte como respuesta a una crisis política y como parte de las reformas de la administración pública del país. El nivel de cobertura del Sistema de Alta Dirección Pública y su legitimidad se incrementaron en los últimos años logrando consolidar el servicio civil (Fraile, 2018).

### *México*

Hasta el año 2003, el empleo público mexicano se rigió por la Constitución de 1917, en cuyo artículo 123 apartado B, establece una diferencia que marcaría el futuro de las reformas en materia de servicio civil. Allí se distingue a los funcionarios civiles «de base» u «operativos sindicalizados» de los funcionarios «de confianza», que son los mandos y operativos, que se designan de manera discrecional (BID, 2014). El artículo 123 B señala los derechos de los trabajadores al servicio del Estado tales como: jornada laboral no mayor a ocho horas, seis días laborales por uno de descanso, vacaciones, seguridad social, salarios y derecho de asociación. Así mismo, establece que las designaciones se harán mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes y los ascensos deben otorgarse en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad

en igualdad de condiciones. Los trabajadores sólo pueden ser removidos por causas que se justifiquen en las leyes. Se establece un procedimiento para impugnar una remoción y el derecho a la reinstalación o indemnización. De modo que, desde la Constitución se pretendió sentar las bases para un sistema normativo del servicio civil, sin embargo, este no se desarrolló en la ley federal. Desde la Constitución se hizo la distinción del personal de base o sindicalizados que gozan de todos los derechos laborales, de los empleados de confianza los que disfrutarán de las medidas de protección al salario y la seguridad social. También el texto constitucional habría de generar tratamientos diferenciados de los empleados públicos al exceptuar de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al servicio exterior mexicano que cuenta con su propio servicio civil, además de a los militares, marinos, maestros, agentes del ministerio público, peritos y los integrantes de los servicios de seguridad. Si bien, el artículo 123 apartado B sienta las bases del empleo público, las distinciones entre trabajadores de confianza y de base, así como la exclusión de ciertos cuerpos del régimen general, ha provocado una multiplicidad de leyes que regulan el servicio civil con grados de implementación diverso y efectividad asimétrica.

Dentro de este panorama, en 2003 se inserta la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal la cual, sin derogar la normatividad ya existente, buscaba lograr la profesionalización de los servidores. Esta ley, si bien cumple con los principios que deben regir a los servicios profesionales, tiene un ámbito de aplicación restringido a la administración pública federal centralizada y solamente a los cargos de director general, director de área, subdirector, jefe de departamento y enlace. Quedando fuera tanto la alta dirección como el personal de base. Con ello, en realidad sólo se abarca a un tercio de la administración pública centralizada (Sánchez, 2017). Aún con este ámbito acotado, la implementación de la ley se ha enfrentado a prácticas de captura, como el uso de contrataciones temporales o contratos de prestación de servicios profesionales que no generan derechos laborales (Merino, 2013). De modo que, el Estado mexicano cuenta actualmente con una regulación dispersa respecto de los servicios civiles que además coexiste con la regulación en materia laboral y con las regulaciones propias de los otros poderes y de los órganos constitucionales autónomos. Esto complica no sólo la implementación y seguimiento del servicio profesional sino también una reforma normativa integral del servicio civil mexicano (Pardo, 2012).

Si bien, la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Fe-

deral (LSPCAPF) prevé la existencia de subsistemas que corresponden a los procesos de gestión del empleo, rendimiento y desarrollo, carece de procedimientos de planificación de los recursos humanos. Los procesos relacionados con compensación y responsabilidad son regulados en otros cuerpos normativos que responden además a lógicas diferentes e incluso en algunos casos a principios diversos. Por ejemplo, la Ley General de Responsabilidades Administrativas ideada para el combate a la corrupción donde se regulan los recursos en manos de las y los servidores públicos, para combatir sanciones impuestas por el ejercicio de su cargo, además de los procedimientos establecidos en la legislación laboral que también les son aplicables. Tampoco existe un administrador del sistema que unifique el servicio civil, sino que se optó por una descentralización de la operación donde la Secretaría de la Función Pública la que, de acuerdo con la ley debiera coordinar el servicio civil, a través de los órganos internos de control, en realidad tiene una injerencia muy limitada (Red por la Rendición de Cuentas, 2018). En 2022 se promulgó la Ley de Austeridad Republicana que lejos de dar garantías y estabilidad a la burocracia precarizó aún más el empleo público, al duplicar las causas de responsabilidad administrativa y establecer restricciones a el establecimiento de incentivos e incluso al ingreso y salida, aunque estos últimos fueron decretados inconstitucionales por el Poder Judicial de la Federación.<sup>3</sup>

A nivel de las entidades federativas el panorama no es mucho mejor, la profesionalización del servicio públicos suele quedar reducida prácticamente a la capacitación de las y los servidores públicos. La siguiente tabla ejemplifica algunas de las visiones locales de las regulaciones de servicio civil.

Como ejemplifica la tabla, en general a nivel de los gobiernos locales, en México, no existe una comprensión del servicio civil como un sistema normativo integral que articule una estrategia del empleo desde la planeación, pasando por los ocho procesos que enmarcan el desarrollo de la vida laboral de las y los servidores públicos, y garantice tanto un servicio civil eficiente y eficaz, como respete y proteja los derechos de las personas servidoras públicas.

De modo que el sistema normativo del servicio civil mexicano se aleja de los parámetros establecidos por la CIFP en dos puntos principales: limitarse a un ámbito de

.....

<sup>3</sup> Ley de Responsabilidad Republicana 2022, artículos 20 a 24. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR.pdf>

Tabla 3 | Ejemplos de definiciones de profesionalización

de los estados en base a normas o descripciones propias de estas organizaciones

*Baja California:* «la profesionalización y el desarrollo de los servidores públicos, debe ser considerado como un proceso estratégico de gobierno que vincula diversas modalidades de los sistemas de aprendizaje y aplicación; es en suma, el conocimiento preciso de la misión, las funciones y competencias requeridas para el puesto, la capacitación, actualización y evaluación de competencias de los servidores públicos que generan el capital humano considerado como el elemento más importante para que las organizaciones cumplan con su razón de ser, no pudiendo ser la excepción las organizaciones públicas» (Cenprode, 2021).

*Estado de México:* Profesionalización es el «proceso organizado y planificado cuyo objetivo es la capacitación y el desarrollo de las personas servidoras públicas para mejorar el desempeño de sus responsabilidades, durante su permanencia en el servicio público». Formación es el «proceso de instrucción planificada y sistemática, dirigida a las personas servidoras públicas para fortalecer conocimientos teóricos y prácticos, aplicables a las funciones y especialidades de los puestos y áreas en que se encuentren adscritas» (Artículo 3 del Reglamento de Profesionalización para las Personas Servidoras Públicas del Estado de México).

*Guanajuato:* No se encontró explícitamente, pero se intuye del manual de operación de Ingreso, profesionalización, evaluación del desempeño y bienestar laboral que profesionalización se hace mediante la «capacitación institucional» y «capacitación técnica». Según el manual de operación de ingreso, profesionalización, evaluación del desempeño y bienestar laboral, capacitación institucional es el «proceso formativo, sistémico y continuo mediante el cual se desarrollan las capacidades institucionales de las personas servidoras públicas» y capacitación técnica el «proceso que tiene como finalidad desarrollar habilidades específicas y proporcionar conocimientos, destrezas y/o aptitudes necesarias para fortalecer el desempeño eficiente en las funciones que realizan las personas servidoras públicas en los puestos que ocupan» (Secretaría de Administración y Finanzas, 2020).

*Quintana Roo:* La Dirección General del Servicio Profesional de Carrera «entiende a la profesionalización del servicio público central como el proceso de formación académica que comprende desde la alfabetización y nivel básico hasta estudios oficiales de posgrado» (Respuesta a la solicitud de información vía Plataforma Nacional de Transparencia del INAI).

..... Continúa

*Tabasco:* Según el sitio web dedicado a la profesionalización, dice que el objetivo es «Profesionalizar la función pública mediante la ejecución y administración de estrategias y acciones institucionales tendientes al desarrollo de las competencias, conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes personales e intelectuales de los servidores públicos, a fin de que éstos desempeñen la función pública a su cargo de manera competitiva, eficiente y eficaz en beneficio de la población». Se intuye que profesionalización es capacitación (Gobierno de Tabasco, 2021).

Elaboración propia<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En base a marcos normativos, páginas de internet y respuestas a solicitudes de información de estados. Se tomó como muestra cuatro estados con normas de servicio civil de carrera o de profesionalización, siendo dos estados con organismos desconcentrados dedicados a la profesionalización (Baja California y Estado de México) y dos estados con organizaciones dentro de secretarías dedicadas a la profesionalización (Guanajuato y Quintana Roo). Además, se tomó la definición de un estado sin ley de servicio civil o reglamento de profesionalización (Tabasco).

aplicación acotado a un pequeño sector de la administración pública federal centralizada lo que resulta además en la coexistencia de leyes diversas que regulan el empleo público generando ambigüedades y contradicciones. Además, carece de un administrador del sistema que logre establecer una política pública general que haga realidad el servicio civil. A pesar de las disposiciones constitucionales que rigen a todos los niveles de gobierno y ordenan el establecimiento de un servicio civil basado en las experiencias y aptitudes de la burocracia, hoy por hoy existen una gran cantidad de leyes tanto federales, como locales que responden a lógicas distintas y generan tratos diferenciados. Esta situación pone en entredicho el principio de igualdad que debiera regir el acceso al servicio público y el trato de las y los trabajadores del Estado.

### *Argentina*

Como señalan Mercedes Iacoviello *et al.* (2002), la regulación del empleo público en Argentina, aunque adecuada, presenta una gran dispersión normativa, lo que dificulta su funcionamiento. De hecho, el sistema del servicio civil regido principalmente por la Ley Marco de Empleo Público coexiste con el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública y su Decreto reglamentario 1797/80, la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público, Convenio Colectivo del Sector Público, que crea la Comisión Permanente de Aplicación

y Relaciones Laborales (Copar). Esta dispersión genera que algunas de las normas incluso entren en conflicto.

Respecto de los sujetos de los sistemas, si bien el Sinapa alberga la mayor cantidad de servidores de la administración nacional centralizada y algunos descentralizados también coexiste con otros escalafones especiales a los que les aplican otros marcos normativos tales como el servicio exterior o los economistas del gobierno. Esta situación se ha visto agravada con el congelamiento de plazas y la contratación de personal de manera temporal sin la protección del sistema del servicio civil (Iacoviello *et al.*, 2002). De ahí que autores como Ferraro (2006) consideran que el empleo público en Argentina continúa dominado por decisiones patrimonialistas donde las y los empleados públicos temporales son nombrados mediante criterios de lealtad a grupos políticos o personas específicas.

Respecto de los procesos que deben existir en el sistema de servicio civil, si bien no están regulados dentro de la ley marco, son parte del sistema integrado de planificación estratégica pública. Los subsistemas relacionados con el empleo público coinciden con lo preceptuado en la CIFP (Iacoviello *et al.*, 2002).

- planificación
- organización del trabajo
- gestión del empleo
- gestión del rendimiento
- gestión de la compensación
- gestión del desarrollo
- gestión de las relaciones humanas y sociales

Mariana Chudnovsky y Micaela Farjat (2016) consideran que esta dispersión normativa es resultado de una debilidad de aplicación de las reglas que regulan el empleo público en Argentina. Una forma de intentar fortalecer el sistema ha sido la creación de más normas que en realidad responden a presiones políticas, pero cuya débil aplicación es aceptada por los propios actores, por lo que su eficacia resulta muy limitada. De modo que también hay un débil respeto por el principio de igualdad, además de poner en entredicho el pleno sometimiento a la ley, estipulado en la CIFP.

### Perú

La actual ley que rige el servicio civil del Perú cumple con todas las características estable-

cidas en la CIFP; sin embargo, es aún joven y presenta retos importantes en la implementación (Juan José Martínez, 2017). La nueva ley busca ser una regulación que uniforme el servicio civil no sólo de la administración pública centralizada y descentralizada, sino también de los demás poderes, acierto que ninguno de los otros sistemas normativos revisados ha logrado. Este amplio ámbito de aplicación se dio en respuesta a la anterior situación de coexistencia de múltiples regulaciones del empleo público donde se mezclaban criterios de derecho público y privado. Juan José Martínez (2017) señala que dos importantes elementos para hacer frente a la dispersión de regímenes fueron la adopción de la Ley Marco de Empleo Público de 2004 y la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (conocida como *SERVIR*, 2008). Adicionalmente se adoptó la ley N. 30057 (Ley del Servicio Civil) de 2014 y con el decreto legislativo No. 1023 en 2008 se estableció el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos bajo *SERVIR*. Sin embargo, en la práctica siguen coexistiendo regímenes diferenciados. Otro de los retos de implementación es que aún prevalecen contratos de servicios no personales y otros tipos de contratos que no tienen un marco jurídico claro y no se garantizaban los derechos de las y los trabajadores, lo que de nueva cuenta contraviene el principio de sometimiento a la ley señalado en la CIFP. A pesar de la existencia de normas que establecían un sistema único y homologado de remuneraciones, en la práctica el sistema se burlaba a través de bonos y otro tipo de beneficios generando dispersión en los niveles de retribución al interior de la administración pública (Martínez, 2017: 9).

Contar con un administrador del sistema, como *Servir* que unifica los procesos y criterios de funcionamiento de todo el servicio civil resulta un acierto importante. Para el 2011 se habían logrado notables avances en los que se constataron elementos de fortalecimiento institucional como la profesionalización de la alta administración pública con el Cuerpo de Gerentes Públicos (Iacoviello, 2014: 3). Con las reformas implementadas se ha superado la desarticulación de 2004 y se han sentado las bases para una futura expansión y profundización de las mejoras. En particular destaca la voluntad política de crear un servicio civil que funcione y la labor de *Servir* en lograr una implementación gradual que se hace acompañar de cuerpos de gerentes públicos que lideran el cambio al interior de las instituciones como factores que, a partir de las guías sentadas por el sistema normativo, han logrado avances importantes en la implementación del servicio civil.

### *Reflexiones finales*

Las leyes constituyen condiciones necesarias, para lograr el buen funcionamiento de los organismos públicos, pero no suficientes. El caso de los servicios civiles, aquí estudiado, da indicios de que, si bien es cierto que la voluntad política es indispensable para lograr transitar de la patrimonialización del empleo público y la administración de botín a contar con un servicio civil basado en las aptitudes y conocimientos de las personas servidoras públicas, que garantice su profesionalismo y honestidad, que toman las decisiones públicas con miras al interés público, también lo es que el sistema normativo bien diseñado resulta una poderosa herramienta para lograrlo. La legislación chilena es buen ejemplo de ello al contar con los elementos básicos establecidos por la CIFP, sobre todo un administrador del sistema fuerte con capacidad de definir la política pública del servicio civil y la inclusión de la alta dirección al servicio. Hoy en día, el servicio civil de Chile es considerado de los más consolidados. En contraste, México y Argentina poseen servicios civiles de desarrollo moderado, sin embargo, la dispersión normativa que presentan y lo acotado del ámbito que regulan sus principales leyes hacen que aún enfrenten importantes riesgos de captura por intereses o grupos particulares. En el caso de México, la experiencia de la administración que inició en 2019 hizo patente esta debilidad, donde a través de las leyes de austeridad se pretendió vulnerar los derechos de las y los servidores públicos, generando la precarización de los puestos, esta ley fue declarada inconstitucional por el juez segundo de distrito del Centro Auxiliar de Primera Región en la Ciudad de México, Abel Méndez (Consejo de la Judicatura Federal, acuerdo general 2/2020), Abiertamente desde la presidencia de la República se privilegia la lealtad<sup>1</sup> al grupo político en el poder sobre los conocimientos técnicos o la experiencia, incluso el presidente de la república ha señalado que basta con el 1% de capacidad.<sup>2</sup> Estos elementos junto con la diversidad de regulaciones de los gobiernos locales resultan preocupantes pues implican una precarización del empleo público y un retroceso en la creación de un sistema de servicio civil consolidado.

El caso de Perú muestra como un buen sistema normativo puede sentar las bases para

.....  
<sup>1</sup> López Obrador pide lealtad a ciegas a sus funcionarios <https://www.dw.com/es/L%C3%B3pez-obrador-pide-lealtad-a-ciegas-a-sus-funcionarios/a-55044794>

<sup>2</sup> Revista *Proceso*, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2019/8/13/para-el-servicio-publico-se-necesita-99-de-honestidad-1-de-capacidad-dice-amlo-229417.htm>

un adecuado de desarrollo del servicio civil. Perú pertenece al grupo donde los servicios civiles se encuentran menos desarrollados, sin embargo, los avances que ha mostrado en los años recientes resultan importantes. Aunque todavía existen regímenes diferenciados del empleo público, el hecho de que desde la ley se establezca un parámetro para todo el Estado en los tres poderes e incluyendo los órganos constitucionales autónomos, permite fijar con claridad cuál es la meta por alcanzar. El administrador Servir es un elemento importante definido dentro del sistema normativo, pues ha logrado avanzar en la implementación del servicio civil al ser el rector nacional de todos los procesos. Así mismo, la participación del Cuerpo de Gerentes Públicos como promotores del servicio ha permitido su aceptación por parte de los servidores públicos sujetos al sistema.

Si bien este estudio se limita a cuatro ejemplos de la regulación del servicio civil en Latinoamérica, los casos analizados dan muestra de las bases que los sistemas normativos del servicio civil deben sentar. Los principios que rijan al servicio civil y su desarrollo en la ley correspondiente deben servir como guía de la política pública. Además, su ámbito de aplicación debe ser amplio, tanto respecto de las instituciones públicas que cubre, como de los sujetos del sistema. También, deben prever la existencia de un administrador fuerte que logre la planeación del empleo público y sea el rector de los ocho procesos que la CIPP propone como integrantes de un servicio civil completo. Estos elementos permiten el buen funcionamiento de un servicio civil. Sólo con un servicio civil consolidado, que permita superar la patrimonialización del empleo público y la administración de botín, será posible garantizar, en nuestros países, que las decisiones públicas se tomen no para beneficiar a unos cuantos, sino para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado democrático y de derecho. Contar con un servicio civil fuerte que dé permanencia a las instituciones democráticas ayudará a evitar regresiones autoritarias que a no pocos amenazan.

### *Referencias*

- Arellano-Gault, D. (2006). *Los desafíos de una gestión pública meritocrática: Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. CIDE-SFP.
- Atienza, M. (2011). *Introducción al derecho*. Fontamara.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>

- Chudnovsky, M. y Iacoviello, M. (2015). *La importancia del servicio civil para el desarrollo de capacidades estatales: un análisis de trayectorias de reforma en América Latina*. Banco de Desarrollo de América Latina.
- y Farjat, M. (2016). *Cuando la falla en la implementación de las reglas se busca modificar con más reglas: la historia de las reformas del empleo público en Argentina*. *Desarrollo Económico*, 55(217), 315-341. <http://www.jstor.org/stable/44736031>
- y Cafarelli, M., (2018). *Los cambios en las estructuras organizacionales del estado y su vínculo con la composición del empleo público Argentina, 2003-2016*. Foro Internacional (FI) 232, LVIII, (2), 275-312. <https://doi.org/10.24201/fi.v58i2.2465>
- Consejo de la Judicatura Federal (CAF, 2020). Acuerdo General (AG) núm. 2/2020. [https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral2\\_2020.pdf](https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral2_2020.pdf)
- Espinoza, V. (2017). *Evolución de un sistema que se consolida como referente de acceso meritocrático a la dirección pública*. CLAD.
- Ferrajoli, L., Moreso, J. y Atienza, M. (2009). *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Ferraro, A. E. (2006). «Una idea muy precaria: El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina». *Latin American Research Review*, 41(2), 165-182. <http://www.jstor.org/stable/3874673>
- Fraille, M. (2018). *13 años de funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile en: un estado para la ciudadanía*. *Estudios para su modernización*. Centro de Estudios Públicos.
- Fukuyama, F. (2004). «El imperativo de la construcción del Estado». *Diario de la Democracia*, vol. 15, núm. 2, abril, pp. 17-31. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-imperative-of-state-building/>
- Iacoviello, M., Tommasi, M. y Zuvanic, L. (2002). Diagnóstico Institucional de los Sistemas de Servicio Civil: Caso de Argentina. *Diálogo Regional de Políticas*, Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico-Institucional-de-Sistemas-de-Servicio-Civil-Caso-de-Argentina.pdf>
- y Pulido N. (2011), *Una función pública profesional para América Latina*. *Aporte al documento «La transformación del Estado para el desarrollo en Latinoamérica»*, pre-

- sentado en la «XXI Cumbre Iberoamericana de jefes y jefas de Estado y de gobierno», 30 de junio y 01 de julio de 2011, Asunción, Paraguay.
- y Strazza, L. (2014). «Diagnóstico del servicio civil en América Latina», en BID. *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina*: Perú:- Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo, F. (2002). Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. *Diálogo Regional de Políticas*, Banco Interamericano para el Desarrollo. [https://www.researchgate.net/publication/242095948\\_Marco\\_Analitico\\_para\\_el\\_Diagnostico\\_Institucional\\_de\\_Sistemas\\_de\\_Servicio\\_Civil](https://www.researchgate.net/publication/242095948_Marco_Analitico_para_el_Diagnostico_Institucional_de_Sistemas_de_Servicio_Civil)
- Martínez, J. J. (2017). *Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021*. Gestión pública y servicio civil. [https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance\\_y\\_agenda\\_jjmartinez.pdf](https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance_y_agenda_jjmartinez.pdf)
- Merino, M. (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 219, vol. 58. México: UNAM.
- Pardo, M. C. (2012). «The Federal Public Administration in Mexico: an Overview». Versión borrador del artículo que forma parte de G. Peters y J. Pierre, *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America*.
- Red por la Rendición de Cuentas (2018). Retos de las Políticas Anticorrupción: de la captura al universalismo en México. Seminario Internacional. <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/retos-de-las-politicas-anticorrupcion-de-la-captura-al-universalismo-2/>
- Sánchez, L. A. (2017). «Análisis del servicio profesional de carrera: la necesidad de cambio». *Encrucijada*, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, o(27), 19-39. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2017.27.61450>
- Sánchez-Talanquer, M. (2020). «Mexico 2019: Personalistic Politics and Neoliberalism from the Left». *Revista de Ciencias políticas* (Santiago) [online], núm. 2, vol. 40, pp. 401-430. Epub 26-Ago-2020. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2020005000113>.
- Ugalde, A. y Homedes N. (2000). «Descentralización del sector salud en América Latina». [https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource\\_ssm\\_path=/media/assets/gs/v16n1/v16n1a02.pdf](https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/gs/v16n1/v16n1a02.pdf)