



Centro de Estudios Internacionales

El programa de rotación del Servicio Exterior
Mexicano: la administración de recursos
humanos en la Cancillería y la política exterior

TESIS

que para optar al título de

Licenciado en Relaciones Internacionales

presenta

Jorge Gerardo Reyes Escatel

Director de tesis: Profesor Humberto Garza Elizondo

Ciudad de México, abril 2018

Las listas del programa de rotación son,
sin lugar a duda, el documento que con
más ansias espero yo cada año.

MIEMBRO DEL SEM NO IDENTIFICADO

Agradecimiento

Pensando en mis padres, mis hermanos Sergio y Mago y, desde luego, en Ioana, mi mejor amiga y compañera de vida.

Con toda la buena vibra de que soy capaz, este trabajo lo dedico al profesor Humberto Garza Elizondo. Cuando concluí mis estudios de licenciatura en 1988, acudí a su cubículo para preguntarle si aceptaría dirigir mi tesis. Amablemente accedió y yo no volví a buscarlo. Tres décadas más tarde, cuando me acerqué a él de nuevo, generosamente me dio una segunda oportunidad.

En el fondo, la principal motivación para realizar este esfuerzo tardío, querido profesor, fue el compromiso añejo y no cumplido que siempre tuve con usted. De verdad, gracias.

Nairobi, 2018.

Índice general

Agradecimiento.....	iii
Índice general.....	iv
Introducción.....	1
Capítulo 1: Marco Teórico.....	7
Capítulo 2: Revisión del contexto regulatorio y administrativo en el que se definen y realizan los movimientos de rotación del personal del SEM: el mundo formal.....	24
Desarrollo administrativo de la SRE: antecedentes y evolución del marco regulatorio	24
Organización y funcionamiento formal del SEM: marco regulatorio vigente.....	37
Las normas	39
La estructura jerárquica.....	41
Los procedimientos y la disciplina.....	45
El conocimiento técnico.....	46
La especialización.....	48
La observancia a la norma.....	50
Capítulo 3: Análisis de los movimientos de rotación del SEM: el mundo real	53
El modelo.....	55
La metodología.....	72
El análisis.....	76
Capítulo 4: El programa de rotación en el contexto general de políticas y prácticas de administración de recursos humanos del SEM.....	95
Los modelos.....	103
Adaptación de los modelos en las políticas y prácticas de administración de recursos humanos del SEM.....	109
El factor humano en la burocracia del Servicio Exterior.....	112
Influencia del empleado.....	116
Flujo de recursos humanos	117
Sistema de recompensas	126
Sistemas de trabajo.....	130
Resultados de las políticas de recursos humanos	132
Consecuencias a largo plazo	140
Conclusiones	142
Epílogo.....	152

El diagnóstico realizado	154
La medicina prescrita y el tratamiento adoptado.....	156
Cambios en la estructura del SEM.....	157
Cambios en el plan de carrera.....	161
Anexo 1: Artículo 94 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior	167
Anexo 2: Estructura orgánica básica de la Secretaría de Relaciones Exteriores	170
Anexo 3: Representaciones de México en el Exterior.....	171
Anexo 4: Encuesta.....	173
Bibliografía	179

Introducción

Realizar un trabajo de investigación como éste siempre supone algunos retos. Una vez definido y acotado el tema a investigar, elaboradas las primeras hipótesis de trabajo, definido el marco teórico que guiará y dará estructura al análisis, y ya seleccionadas y consultadas las fuentes relevantes que parecen ser confiables y representativas, el investigador se enfrenta quizá al mayor reto de todos: tratar de encontrar un balance entre la objetividad y la interpretación que uno hace de la realidad. Y no me refiero aquí al sesgo que inevitablemente adquieren algunos de los trabajos académicos que, al analizar el objeto de estudio, necesariamente recurren a la abstracción y a la simplificación de la realidad. Me refiero a lo que Ario Garza Mercado describe de la siguiente manera: “[...] hay algunas prácticas que las comunidades académicas condenan expresamente, en forma reiterada, como impropias de su actividad [...]. Entre ellas [destaca] la parcialidad, por razones morales o inmorales, en la recopilación de las pruebas o la interpretación de éstas”.¹ Esto es, el investigador tiene que tratar de ser objetivo y de no faltar a la verdad. Ésa es la naturaleza del trabajo del académico y, obviamente, ése el estándar al que aspira adherirse este proyecto. Sin embargo, existe en mí una tensión subyacente que quiero reconocer de entrada.

Mi intención al realizar esta investigación y al presentar mis argumentos sobre el funcionamiento del Servicio Exterior Mexicano (SEM) es, además de tratar de ser objetivo, ofrecer también mi propia interpretación de la realidad. Desde el primer momento decidí que la guía de mi trabajo sería ésta: sujetar mi análisis a datos duros, pero interpretarlos desde mi propio punto de vista. Reconozco que esto tal vez introduce un grado de subjetividad en el estudio, sin embargo, busco algo que para mí resulta ser más

¹ Ario Garza Mercado, *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales y humanidades* (7ª ed.), México, El Colegio de México, 2007, p. 34.

importante: reflejar fielmente lo que yo considero es la realidad. Esta intención, me parece, hace falta en la mayoría de los análisis a los que he tenido acceso sobre el funcionamiento del Servicio Exterior Mexicano (SEM). Por un lado, los de la propia Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) se antojan demasiado “institucionales”, ya que parecen ser poco críticos del propio funcionamiento de la Cancillería; limitados por la lógica burocrática y la inercia en la que se encuentran inmersos, más preocupados por destacar sus logros en términos de metas alcanzadas que en enfrentar sus deficiencias organizacionales; parecen estar más interesados en reproducir y perpetuar su modelo de operación que en realizar cambios —pequeños algunos, mayores otros— que fortalecerían tanto la capacidad de la institución como la de los miembros del SEM para encarar los retos a los que se enfrenta actualmente la política exterior de México. Por otro lado, están los estudios de corte puramente académico, sólidos en su metodología de investigación, objetivos en su análisis y valiosos en sus conclusiones, pero alejados, desde mi punto de vista, de la realidad cotidiana de su objeto de estudio. Por eso mi interés en explorar el tema desde la perspectiva planteada: con objetividad al analizar la realidad, pero manteniendo un espacio para interpretarla y presentarla con base en mi propia experiencia.

En este sentido, esta investigación persigue un objetivo dual: uno de carácter académico y, el otro, de carácter personal. El objetivo de interés académico es identificar si las políticas de administración de personal constituyen realmente un instrumento que la Cancillería utiliza, de manera lógica y efectiva, para alcanzar los objetivos generales de política exterior de México. En particular, el análisis se centra en el programa anual de rotación del personal del SEM. El objetivo de carácter personal es presentar a los estudiantes de Relaciones Internacionales interesados en ingresar al Servicio Exterior una perspectiva realista de lo que esta decisión implica desde el punto de vista de su futuro

desarrollo profesional. Si este estudio contribuye mínimamente a la discusión sobre el tema abordado en alguna plática de café entre estudiantes de Relaciones Internacionales o los corredores de la Cancillería, me daré por satisfecho. Ambas metas son para mí igual de valiosas.

La pregunta fundamental que se plantea en esta investigación es la siguiente: ¿existe una conexión entre el programa anual de rotación de personal del Servicio Exterior Mexicano (PROSEM) y los objetivos generales de política exterior? Para intentar darle respuesta se utilizaron conceptos de dos enfoques teóricos. El primero, que tiene como telón de fondo el modelo weberiano de administración burocrática, adoptó el modelo Michigan de administración de recursos humanos para explorar si hay evidencia empírica que indique que el sistema de rotación de personal en el exterior empata las características y facultades del empleado con las funciones que debe realizar, propiciando así que su desempeño esté alineado con los objetivos de política exterior.² El segundo, basado en las propuestas de los modelos Harvard y Guest de administración de recursos humanos, buscó identificar elementos que permitieran detectar si en la forma en que se opera el programa de rotación hay evidencia de que existe un compromiso entre la Cancillería y los miembros del SEM para que el desarrollo de carrera del individuo le facilite lograr el máximo nivel del desempeño en sus labores en beneficio de los objetivos de política exterior.

La hipótesis central es que el sistema de rotación del personal diplomático y técnico administrativo del SEM obedece más bien a inercias burocráticas, ejercicios mecánicos de movimientos de personal y, desde luego, a los propios límites —y, en algunos casos, trabas— establecidos por la propia reglamentación interna de la Cancillería (así como a la normatividad que regula distintas prácticas de las unidades

² Charles J. Fombrun, Noel M. y Mary Anne Devanna, *Strategic Human Resource Management*, Nueva York, Wiley, 1984.

administrativas de la SRE) y no a una lógica de manejo de recursos humanos que, de manera orgánica y funcional, refuerce la labor que desempeñan los funcionarios en las distintas representaciones de México en el exterior y, por ende, que fortalezca la política exterior de nuestro país.

Si esta hipótesis se comprueba con el análisis a realizar, la relevancia de este estudio será por demás evidente ya que, en esencia, se pondrá sobre la mesa una problemática que requiere la reevaluación tanto del marco regulatorio como del operacional de la política de movimientos de personal del SEM, así como de la práctica actual de asignación de funciones y adscripciones en el exterior. Los argumentos que presentó podrán ser elementos adicionales a considerar para el diseño de un mecanismo de rotación más racional y, sobre todo, que convierta el manejo de los recursos humanos del SEM en un instrumento estratégico, que apoye efectiva y eficientemente las labores de la Cancillería en el exterior.

La metodología de investigación que adopté para este trabajo tiene varias etapas. Una vez que se realizó una revisión de la literatura pertinente para la definición del marco conceptual a utilizar (teoría sobre la burocracia de Max Weber y modelos de gestión estratégica de recursos humanos Michigan, Harvard y Guest), se procedió a describir el contexto regulatorio y administrativo en el que se enmarcan, definen e instrumentan las políticas de administración de personal y los movimientos de rotación del SEM. Posteriormente, se compilaron, ordenaron y clasificaron datos de diversos programas anuales de traslados del personal del SEM en el exterior con el fin de realizar un análisis cuantitativo. Para el acopio de datos, se utilizaron tres fuentes de información oficial: las listas anuales del programa de rotación (PROSEM) para el periodo cubierto, el escalafón de los miembros del SEM y los organigramas y plantillas funcionales de cada una de las representaciones de México en el exterior. Asimismo, se utilizaron los siguientes

parámetros de análisis: la función desempeñada, el rango del funcionario y su adscripción regional. Una vez realizado el análisis estadístico descriptivo, los resultados se interpretaron teniendo como marco de referencia el modelo Michigan de administración de recursos humanos.

Adicionalmente, se efectuó un ejercicio para adaptar los modelos Harvard y Guest a las políticas y prácticas de administración de recursos humanos de la Cancillería. Este ejercicio se complementó con el levantamiento de una encuesta entre miembros del SEM de distintos rangos escalafonarios pertenecientes a las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa adscritos en embajadas y consulados en las diferentes regiones geográficas. Este esfuerzo de análisis cualitativo utilizó la técnica de levantamiento de datos conocida como “muestreo de conveniencia”, procedimiento de muestreo no-probabilístico que no ofrece a todo el universo muestra la misma oportunidad de ser seleccionado; es decir, aunque los sujetos encuestados fueron identificados aleatoriamente, su participación dependió de su disposición y de las posibilidades de acceso que se tuvo a ellos.

Por último, me refiero brevemente a lo que considero son los principales alcances y limitaciones de este estudio. En términos generales, sus alcances quedaron establecidos tanto por el objetivo y la hipótesis del estudio, como por las líneas generales de investigación antes descritas. Sin embargo, es necesario señalar que el estudio está acotado por, al menos, cuatro limitaciones importantes.

La primera, el periodo establecido (cuatro años) pareció razonable para los fines propuestos, de modo que el alcance de los análisis cuantitativo y cualitativo se limita a este periodo. Esto no obsta, sin embargo, para que con fundamento en la evidencia empírica recabada y el apoyo en el marco teórico, las conclusiones puedan extrapolarse a la actual coyuntura. La segunda, uno de los principales argumentos esgrimidos por la

Cancillería como limitación al realizar movimientos de personal es el de “restricción presupuestal”. Este abarca no solamente el gasto directo de trasladar al personal y sus familias de una adscripción a otra (menajes de casa, gastos de instalación, etc.), sino también la limitación presupuestal que determina el número y tipo de plazas disponibles. El presente estudio no incluye análisis presupuestal alguno y simplemente se enfocó en evaluar la lógica funcional de los movimientos de rotación con base en la información recopilada y el marco teórico adoptado. La tercera, se refiere al papel fundamental que los procesos de reclutamiento y selección, capacitación y promoción escalafonaria tienen en la teoría de administración de recursos humanos, mecanismos que, no obstante, se abordan solamente desde la perspectiva de su impacto en los movimientos de rotación. Finalmente, la cuarta limitación tal vez sea la más importante: aunque intenté ser lo más cuidadoso posible durante el proceso de investigación y redacción de este trabajo, seguramente el contenido tendrá errores u omisiones. Al igual que todas y cada una de las opiniones expresadas, tanto errores como omisiones son, desde luego, de mi exclusiva responsabilidad.

Capítulo 1: Marco Teórico

Dice un conocido refrán: “En la vida hay que hacer tres cosas: escribir un libro, plantar un árbol y tener un hijo”. No estaba en mis cartas tener un hijo, árboles ya he plantado varios y, como no soy escritor ni académico, esta tesis es probablemente lo más cercano para mí a “escribir un libro”. En mi vida profesional he tenido la oportunidad de escribir un variado número de textos: estudios, diagnósticos, planes de acción, etcétera; la mayoría de estos han sido evaluaciones, reportes, informes, propuestas, programas y planes de trabajo. Algunos de estos trabajos han servido para que instituciones públicas y privadas tomen decisiones más informadas; otros han quedado sencillamente como “buenos esfuerzos” y se han guardado. Sin embargo, todos estos ejercicios han tenido una constante: entender la problemática y la situación en que se encuentra el tema estudiado en su momento, el proyecto o el organismo que haya sido objeto del análisis, con el objetivo de contribuir, aunque sea mínimamente, a encontrar formas y esquemas para que las cosas funcionen mejor; es decir, para lograr que se alcancen los objetivos establecidos en el asunto proyectado, según sea el caso. En la elaboración de esta tesis sigo la misma premisa: encontrar la manera de que las cosas funcionen mejor, aunque también busco algo que nunca había hecho antes y que, a estas alturas de mi vida, es más importante: despertar la curiosidad en algunos de los jóvenes que estudian la licenciatura en Relaciones Internacionales y que pretendan iniciar una carrera en la diplomacia, y entender algunos aspectos del Servicio Exterior Mexicano (SEM). Si al encontrarse con esta tesis logro este efecto en ellos, me pondré una palomita en aquello de “escribir un libro” y me daré por satisfecho.

Quiero comenzar por reconocer que, una vez definido el objetivo central de esta investigación, a saber: “Identificar si el sistema de rotación del personal del SEM constituye

realmente un instrumento que la Cancillería utiliza de manera lógica y efectiva para alcanzar los objetivos generales de la política exterior de México”, la hipótesis central de este estudio surgió de manera casi automática: “El sistema de rotación del personal diplomático y técnico administrativo del SEM obedece más bien a inercias burocráticas, ejercicios mecánicos de movimientos de personal y, desde luego, a los propios límites — y, en algunos casos, trabas— establecidos por la reglamentación interna de la Cancillería (Ley y Reglamento),³ así como por las distintas prácticas de las unidades administrativas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE (notablemente de la Dirección General del Servicio Exterior y Recursos Humanos y de la Comisión de Personal del SEM) y no a una lógica de planeación estratégica amplia que, de manera funcional, busque alinear la política de administración de recursos humanos con las necesidades de las representaciones de México en el extranjero (embajadas, consulados y organismos), reforzando efectiva y eficazmente sus acciones para la consecución de los objetivos de política exterior de nuestro país”. Así de fácil. Así de automático. Este juicio no tiene realmente otro fundamento que lo que conozco por experiencia y en lo que me ha tocado ver a lo largo de ya muchos años, de muy distintas maneras y desde distintas trincheras (algunas veces como empleado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, otras como “funcionario asimilado” asignado a alguna embajada o a alguna entidad del gobierno mexicano con operaciones en el exterior (en este caso, ProMéxico) y alguna otra como consultor.

En este sentido, el origen de mi hipótesis podría calificarse como un juicio empírico basado en la observación y en lo que considero, sin mayor pretensión, como una “opinión informada”. Y es precisamente en este punto en el que cobra relevancia la definición de un marco conceptual de análisis: cómo vincular mi hipótesis inicial con el amplio

³ Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1994 (últimas reformas publicadas el 1º de junio de 2016) y Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación, 28 de abril de 2017.

conocimiento existente (teórico y práctico) y, a la vez, cómo limitar el alcance de la investigación a los factores y variables relevantes para analizar e interpretar la información cualitativa y cuantitativa.

El proceso de intentar construir un marco teórico que me sea útil (y que confío se refleje en las páginas que siguen de esta sección) ha sido para mí una experiencia fascinante, muy parecida a lo que Lewis Carroll debió haber imaginado cuando Alicia desciende en el *rabbit hole* e inicia su viaje al País de las Maravillas. Una experiencia no exenta de retos y descubrimientos, de momentos de calma en los que creí haberle encontrado la cuadratura al círculo, y de ratos de sobresalto en donde mis conjeturas iniciales se han desvanecido. También me han hecho abordar la discusión de temas y asuntos con los que pienso estar familiarizado, al analizarlos desde una nueva perspectiva. Finalmente, y esto ha sido lo más gratificante, me ha llevado a explorar territorios que, si bien no eran del todo desconocidos, yo había recorrido muy poco.

El mapa mental que ha ido surgiendo de este ejercicio está basado en mi interpretación de lo expuesto por un buen número de autores consultados, tanto del área de administración y políticas públicas (en particular en lo que se refiere a la reforma del Estado y la modernización de los servicios civiles o servicios profesionales de carrera),⁴ como del área de administración y manejo de recursos humanos.⁵ Coincido, al igual que muchos de los analistas consultados, en que el desarrollo de teorías explicativas en ambas áreas ha sido paralelo y tiene una gran cantidad de intersecciones e influencias

⁴ Entre otros María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas (Estudios internacionales)*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2009; María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México, El Colegio de México, 2004; y Méndez Martínez, José Luis, *et. al.*, *Servicio Profesional de Carrera*, México, Siglo XXI Editores, 2011.

⁵ Si bien he consultado un buen número de textos originales en publicaciones y revistas especializadas, en varias ocasiones he tenido que depender de interpretaciones que algunos autores hacen a su vez de otros estudiosos, cuyas fuentes cito. En estos casos he tratado de ser aún más escéptico de tales interpretaciones para asegurarme de que son plausibles.

mutuas. Por esto es pertinente realizar un breve recorrido por las teorías que han analizado la evolución de la administración pública tradicional y han incorporado al modelo burocrático del Estado weberiano⁶ elementos de disciplinas administrativas tradicionalmente más ligadas al sector privado que al público. Con el fin de que el tema no se me escapara de las manos he debido ser bastante selectivo, concentrándome sólo en algunos modelos explicativos. Sé que hay muchos y que la mayoría son muy útiles como instrumentos de análisis e igualmente valiosos como herramientas para entender la realidad. Sin embargo, al seleccionar las teorías que me sirven de guía a lo largo de esta investigación, luego de observar los elementos explicativos que podrían ser de mi interés, también discriminé cuidadosamente las premisas que difícilmente podría yo utilizar en mi análisis y que, en última instancia, dejé de lado.

De esta manera, la construcción del marco conceptual giró en gran medida en torno a mi decisión de identificar los elementos teóricos que puedo vincular con la información y datos cualitativos y cuantitativos de esta investigación. Estoy consciente de que esto inevitablemente imprime un sesgo al análisis, el cual espero poder mantener dentro de parámetros razonables y confío en que el lector coincidirá conmigo en que, en todo marco conceptual, y en toda investigación, es necesario decidir qué teorías se van a utilizar y cuáles se van a hacer a un lado.

Asimismo, y como cuestión adicional, me gustaría aclarar que el marco conceptual que utilizo en esta investigación mezcla las teorías antes mencionadas (la de Max Weber y las de administración de recursos humanos). Recupero y amalgamo elementos de más de uno de los modelos antes referidos y de las teorías consideradas. Mi pretensión no es construir un marco teórico único y homogéneo sino que, más bien, intento sintetizar los conceptos que me parecen relevantes y útiles de diferentes propuestas teóricas para

⁶ Aunque el concepto de burocracia de Weber abarca todo tipo de organizaciones que comparten las mismas características, en este estudio solamente nos referimos a la burocracia de Estado.

enmarcar el análisis. Abordar el objeto de estudio de esta manera, tal vez un poco distinta a la tradicional, me permite estar abierto a incorporar opciones conceptuales complementarias, y hacer que los argumentos y posibilidades de análisis que surjan sean más ricos para el estudio, más provocativos para aquel imaginario “estudiante de la carrera de Relaciones Internacionales” y, espero, sean más útiles para mi argumentación.

A continuación hago una exposición de algunas de las ideas relevantes de Woodrow Wilson como estudioso de la disciplina de la administración pública, debido a que sus preceptos son comúnmente considerados como antecedentes de la corriente conocida como *Management* (“administración científica”) y presento una breve síntesis de los conceptos básicos del aparato burocrático estatal de Max Weber. Ambas concepciones, la wilsoniana y la weberiana, son piedras angulares en discusiones amplísimas sobre burocracia y administración pública, pero yo me refiero a ellas para enmarcar la polémica que se ha dado en torno a la evolución del Estado y de los servicios profesionales de carrera como sujetos de los procesos de reforma y modernización de las últimas décadas. De esta manera, mi intención es recuperar algunos de los elementos de dicha discusión para contextualizar la incursión, en los últimos treinta años, de conceptos y técnicas administrativas provenientes de prácticas del sector privado —acompañadas de prácticas específicas en el manejo de recursos humanos— en las iniciativas para impulsar la reforma administrativa del Estado.

Así, por un lado abordamos el impulso que a partir de los años noventa se dio a los preceptos que por lo general aglutina la corriente denominada Nueva Gestión Pública (*New Public Management*)⁷ y “gobernanza”;⁸ y, por el otro, incorporamos el tema de los

⁷ Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3a. ed.). Oxford, Oxford University Press, 2011.

recursos humanos partiendo de las críticas a la forma tradicional en que operaban los departamentos de personal y los modelos alternativos de administración de recursos humanos (*Human Resource Management*) que fueron surgiendo, mismos que, posteriormente, dieron paso al desarrollo de la corriente conocida como gestión estratégica de recursos humanos (*Strategic Human Resource Management*).⁹

En el capítulo 2 de este estudio retomaremos el tema sobre el impacto que dichas corrientes han tenido en la conceptualización de las alternativas viables de organización (o reorganización) del funcionamiento de los servicios civiles de carrera, entre los que incluyo al SEM. Hacia finales del siglo XIX, Wilson definió como el objeto de la administración pública —entendida ésta como disciplina— descubrir, en primer lugar, qué podía hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito y, en segundo lugar, cómo podía hacerlo con la mayor eficiencia y al menor costo posible. Esta definición parte del supuesto de que el empleado público debe tener un comportamiento profesional, moralmente impecable y sin influencia política alguna. Para Pardo, dos propuestas se desprenden de lo anterior: la primera, una separación entre la administración y la política; la segunda, la necesidad de que hubiera una gestión eficiente de las organizaciones gubernamentales.¹⁰

Esta segunda propuesta corresponde a los principios de administración industrial/empresarial que Frederick Taylor incorporó en su teoría de la “administración científica”.¹¹ Estas dos propuestas wilsonianas formuladas en 1885 resultan para mí muy significativas y premonitorias de los que habría de venir décadas más tarde porque, a la

⁸ Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*. México, FCE, 2006; Enrique Cabrero, *Administración pública, Biblioteca Básica de Administración Pública*, núm. 2. México, Siglo XXI Editores, 2010.

⁹ Michael Armstrong, *A Handbook of Human Resource Management Practice*. Londres, Koogan Page, 1999.

¹⁰ María del Carmen Pardo, *Una introducción a la administración pública*. México, El Colegio de México.

¹¹ Frederick Taylor, *The principles of scientific management*. Educa Books, 2015.

vez que se pronunciaba por una separación entre la política y la administración, Wilson también proponía que el gobierno adoptara prácticas empresariales de administración para conducirse de manera más eficiente.

Por otra parte, el concepto weberiano de burocracia ha sido y seguirá siendo motivo de múltiples debates filosóficos. Para los fines de este estudio solamente me interesa rescatar aquellos elementos que permiten explicar la lógica de gestión adoptada en el modelo tradicional de administración pública. Así, destaco las siguientes características organizacionales de la burocracia:

- Alto grado de especialización de las funciones del empleado;
- Estructura jerárquica de autoridad con áreas de competencia y responsabilidad perfectamente delimitadas por normas;
- Respeto por los procedimientos establecidos por leyes y reglamentos;
- Existencia de procedimientos de control y disciplina basada en las normas;
- Comunicación y documentación por escrito (principio de “constancia en acta”); y,
- Proceso de reclutamiento basado en la capacidad y el conocimiento técnico.¹²

El papel (y legitimidad) del empleado, desde luego, queda también definido por las características de este tipo de organización. En ella, los cargos se asignan mediante un nombramiento de la autoridad competente a individuos que están preparados técnicamente para desempeñar las funciones correspondientes. Aunque esos funcionarios están sujetos a relaciones jerárquicas, su relación es voluntaria. A cambio de la dedicación plena al cargo asignado, la mayor parte de su tiempo es retribuido, conforme a su rango, con un salario periódico y con derecho a recibir una pensión. Así es

¹² Max Weber, *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 2014. pp. 1150-1153.

como trabajan inmersos en un sistema de carrera que les brinda protección de acuerdo con su cargo.¹³

El modelo supone que las actividades realizadas por los miembros de la burocracia se encuentran circunscritas en todo momento por la legalidad (leyes y reglamentos) y por la racionalidad (por el conocimiento y las capacidades técnicas de los empleados). Sin embargo, muchas han sido las críticas al modelo ya que, se argumenta, si bien garantiza la funcionalidad de la organización, no garantiza su eficiencia. Para Merton, la razón que explica la falta de eficiencia se encuentra precisamente en el exceso de reglas y procedimientos a los que los empleados están sujetos. Éstos, aduce, privilegian el apego irrestricto a las normas en menoscabo de la racionalidad eficientista.¹⁴ Si bien la visión weber-wilsoniana concebía al empleado como un servidor público de carrera neutralmente competente, que trabajaba dentro de una estructura de autoridad jerárquica como el mejor medio, tanto en términos normativos como empíricos para traducir las políticas en acción, para Michel Crozier, las reglas del juego son rigidez, aislamiento de los papeles desempeñados, “impersonalidad” [sic] y resistencia al progreso.¹⁵

La respuesta teórica a las limitaciones de la visión tradicional es lo que se conoce como la nueva gestión pública, que postula los siguientes principios centrales para “reinventar” las organizaciones de gobierno:

- El control de las decisiones reside en los ciudadanos y la comunidad, no en la burocracia;

¹³ Ibid, pp. 1154-1157.

¹⁴ Robert K Merton, *Social Theory and Social Structure*. Nueva York, Free Press, 1968, pp. 249-279.

¹⁵ Michel Crozier, *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*. Buenos Aires, Amorrortu, 1969, pp. 12-13.

- La forma de medir el desempeño de las entidades públicas es a partir de los resultados (*outcomes*), no a partir de los insumos (*inputs*);
- La directriz de las actividades la constituyen la misión y las metas de la organización, no sus reglas y normatividad;
- Los ciudadanos son percibidos como “clientes” a los que tiene que ofrecérseles opciones de servicio;
- Las necesidades del ciudadano se prevén, no se reacciona a ellas;
- Se busca la generación de valor agregado en toda actividad gubernamental; se privilegia a los mecanismos del mercado sobre la intervención estatal; y,
- Se considera al sector público, privado y social como socios para la solución de problemas.¹⁶

Michel Barzelay, en la misma línea, hace la siguiente comparación entre el modelo burocrático y, como lo llaman algunos analistas, el post-burocrático:

[...] el modelo burocrático opera en torno a sus propias necesidades y perspectivas, mientras que el post-burocrático se enfoca a las necesidades y perspectivas del cliente; el modelo burocrático centra su atención en las funciones y responsabilidades de sus partes, mientras que el post-burocrático se enfoca en la capacidad del conjunto de la organización para que funcione como equipo; el modelo burocrático se define asimismo tanto por la cantidad de recursos que controla como por las áreas que éste desempeña, el post-burocrático se define asimismo por los resultados que éste alcanza para sus clientes; el modelo burocrático controla costos, mientras que el post-burocrático genera valor; el modelo burocrático incentiva a la rutina, mientras que el post-burocrático modifica sus operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus servicios; el modelo burocrático está preocupado por mantener o expandir sus atribuciones, mientras que el post-burocrático compite por los negocios; el modelo burocrático insiste en seguir procedimientos estandarizados, mientras que el post-burocrático diseña sus sistemas y guía su operación atendiendo a un propósito; el modelo burocrático establece planes y políticas de manera autónoma, mientras el post-burocrático tiene comunicación bidireccional con sus contrapartes para revisar y evaluar la estrategia de sus operaciones; el modelo burocrático divide el trabajo de dirección y operación, mientras el post-burocrático

¹⁶ David Osborne y Ted Gaebler. *Reinventing government: how entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Nueva York, Plume, 1993, pp. 19-20.

delega primero en sus empleados el criterio para generar opiniones acerca de cómo mejorar.¹⁷

Paul du Gay justifica la adopción de un nuevo paradigma organizacional que responda a los límites del modelo burocrático estatal tradicional, al proponer un esquema sobre cómo deben ser las organizaciones, basado en tres niveles interconectados entre sí: el individual, el organizacional y el social. Esta manera de organizarse, afirma, las hará más eficientes.¹⁸ El cambio de visión para el papel que desempeña el empleado dentro de la organización es monumental: antes, sus actividades estaban claramente definidas, especificadas y constreñidas por la norma o por el papel asignado al individuo; las relaciones entre individuos (e incluso, entre departamentos de la misma organización) eran rígidas, ya que claramente se definía quién era responsable de qué. Ahora, con el nuevo enfoque, al empleado se le otorga mayor flexibilidad para definir y desarrollar sus tareas, además de que, a nivel de la organización, se promueve una descentralización de las decisiones en los dos ejes: el vertical y el horizontal (esto es, se faculta a individuos y unidades subalternas a tomar decisiones y ponerlas en práctica bajo su responsabilidad, así como a considerar las necesidades y demandas de otras unidades administrativas).

Cabe destacar también que, en opinión de Thompson y Alveeson, esta corriente va más allá de la crítica de los presupuestos organizacionales del modelo burocrático tradicional, dado que transfiere el énfasis a la falta de correspondencia (*lack of fit*) con los requerimientos y exigencias de la sociedad contemporánea.¹⁹ Esto llevaría a establecer un nuevo tipo de relaciones entre el individuo, la organización y la sociedad, en donde

¹⁷ Michel Barzelay, *Atravesando la burocracia*. México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 47.

¹⁸ Paul du Gay (ed.), *The values of bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press. 2005.

¹⁹ Paul Thompson y Mats Alvesson, "Bureaucracy at Work: Misunderstandings and Mixed Blessings", en Paul du Gay (ed.), *Ibid.*

pasarían de ser relaciones jerárquicas y unidireccionales a responder a la lógica empresarial de cliente-proveedor de servicios.²⁰

Otros temas de la reorganización administrativa de los gobiernos considerados por la nueva gestión pública son:

- reducción de niveles jerárquicos innecesarios;
- la creación de agencias especializadas autónomas;
- la orientación directa de la acción administrativa hacia el ciudadano usuario del servicio público;
- la reorganización del aparato de gobierno en torno a los procesos centrales generadores de valor público;
- la coordinación interorganizacional o transversalidad administrativa,
- la certificación de procesos de la administración pública;
- y la certificación de competencias del personal público.²¹

En este contexto, y para nuestros propósitos, lo más importante a destacar es la adopción de principios de administración empresariales para el manejo del personal en agencias de gobierno dentro de la corriente conocida como gestión estratégica de recursos humanos. Para algunos de sus proponentes, esta corriente permite no sólo tener una visión que vincula la misión y metas de la organización con la gestión y el desarrollo de sus recursos humanos, lo cual hace que las líneas de política general y la administración de recursos humanos se complementen y estén orientadas a la obtención

²⁰ David Guest, Japp Paauwe y Patrick Wright, *HRM and Performance: Achievements and Challenges*. Sussex, John Wiley & Sons, 2012.

²¹ Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, pp. 131-132.

de resultados y medidas para mejorar la calidad, sino que convierte a los empleados en el principal recurso de la organización.²²

Dicho lo anterior, parecería que la nueva gestión pública constituye la panacea y que los procesos de reforma administrativa del Estado deberían de estar dando los mejores resultados; o que la promoción por adoptar principios de gestión estratégica de recursos humanos ha resuelto las deficiencias del personal burocrático, eliminándolas y aumentando su participación en el proceso de toma de decisiones, impactando favorablemente la consecución de metas y el logro de los objetivos planteados. Como sabemos, nada está más alejado de la realidad. Sobran ejemplos tanto de éxitos parciales como de importantes fracasos, estoy consciente de ello. Conceptos como el de gobernanza han sustituido en buena medida a los de la nueva gestión pública desde hace casi dos décadas, generándose una especie de corriente neweberiana. Específicamente en lo que a administración de personal se refiere, nada ejemplifica lo anterior con más claridad que la disyuntiva que ha representado —no sólo en la teoría sino también en la práctica— la adopción de prácticas administrativas más flexibles con respecto al manejo de personal que promuevan su “polifuncionalidad” *vis a vis* una revaloración de la figura del servicio profesional de carrera (servicio civil) que privilegia aspectos como la carrera administrativa o la estabilidad en los puestos y funciones de trabajo de los empleados. Sin embargo, a pesar de todo esto, considero que hay elementos suficientes para poder argumentar que algunos de los supuestos básicos de la gestión estratégica de recursos humanos pueden recuperarse en beneficio de la función pública.

Para efectos de este estudio, me interesan de manera particular dos de ellos:

²² Donald E. Klinger y John Nalbadian, *Public Personal Management Contexts and Strategies*. Nueva York, Prentice Hall, 1998 y Quim Brugue y Joan Subirats, *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996.

1. La necesidad de que haya una comunicación (horizontal y vertical) y una coordinación efectiva en materia de planeación entre las áreas de recursos humanos y distintas unidades, con el fin de alinear su acción conforme los objetivos generales de la organización y,

2. La necesidad de promover de una cultura organizacional en la que intereses y valores de los empleados se vinculen y complementen para alcanzar a cumplir con la misión y los objetivos de la organización.

La primera cuestión me dará indicios respecto a si el proceso de gestión de los recursos humanos en la Cancillería es eficiente (tomando como caso el sistema y los movimientos de rotación del personal) y, el segundo, me sugerirá si puede hablarse de “necesidades del servicio” como un valor compartido entre los miembros de este servicio civil de carrera y la organización o si, por el contrario, es un concepto que simplemente refleja las características weberianas de la organización burocrática. Pero, antes de pasar a esos temas, hablemos un poco de los modelos que en la administración de recursos humanos influyeron más o menos en los supuestos de la gestión estratégica de recursos humanos.

El desarrollo de las teorías de administración de personal ha sido espectacular desde la época en que Frederick Taylor teorizó sobre cómo hacer para aumentar la productividad de los empleados de la industria manufacturera (“administración científica”) y desde que Elton Mayo, a raíz de lo que se conoce como “Estudios Hawthorne”, investigó respecto a cómo estímulos no relacionados con la compensación o las condiciones de trabajo podían incrementar la productividad de los trabajadores, de igual manera que Abraham Maslow y muchos otros sentaron las bases de las corrientes conocidas como “psicología organizacional”, “comportamiento organizacional” y “teoría organizacional”. Así, el así conocido *human relations movement* modificó radicalmente lo que alguna vez

fue la función principal de los departamentos de personal (contratación y manejo de nómina), al asignarle una enorme cantidad de responsabilidades y atribuciones (que van mucho más allá de reclutar, motivar, capacitar, desarrollar y premiar el desempeño y se extiende hasta áreas de inclusión, diversidad y manejo de talento, entre otras), las cuales transformaron al individuo que pasó de ser un empleado común y corriente, a ser considerado como capital humano con valor estratégico para la organización, por su capacidad de generar valor agregado. Sin embargo, sin negar la enorme cantidad de influencias que impactaron su desarrollo como corriente, podemos rastrear los orígenes de los postulados de la gestión estratégica de recursos humanos en tan sólo unos cuantos modelos teóricos de administración de recursos humanos. Por lo general, se les divide en dos grupos, dependiendo del énfasis de su enfoque: por un lado están los modelos “duros” (*hard*) que subrayan los elementos de valor económico en el manejo de los recursos humanos, tales como la productividad de la organización, la definición y el cumplimiento de las tareas especificadas y el logro de los objetivos de crecimiento; y, por otro, los modelos “suaves” (*soft*) que consideran importantes los valores del individuo y privilegian la flexibilidad, el desempeño personal, los derechos laborales y la negociación. Karen Legge ejemplifica claramente la diferencia entre ambos enfoques cuando dice que los modelos destacan diferentes elementos de la frase *administración de recursos humanos*: “*administración de recursos humanos*” vs. “*administración de recursos humanos*”.²³

En este contexto, cuatro modelos se consideran seminales y han tenido una importante influencia en la evolución de la disciplina: el modelo Michigan (también conocido como Fombrun), representativo del enfoque “duro”, y los modelos Harvard,

²³ Karen Legge, *Human resource management: rhetorics and realities*. Londres, Macmillan Business, citado en Paul Boselie, *At the crossroads at midnight: strategic human resource management now*. Reino Unido, University of Reading, Discussion Papers Series, 2013.

Guest y Choice, representativos del enfoque “blando”; aunque aquí, y para efectos de esta investigación, sólo me concentraré en algunos de los postulados de tres de ellos.

El modelo Michigan²⁴ adopta un enfoque “duro” y considera que los empleados deben de ser administrados como cualquier otro recurso, esto es, con criterios que busquen generar economías que se traduzcan en reducción de costos. En el mismo tenor, se busca que el empleado genere para la organización el mayor valor agregado posible. Los procesos de selección y desarrollo de personal no se guían necesariamente por criterios centrados en el individuo, sino en función del propio desempeño organizacional. De particular importancia en este modelo es el concepto de “*fit estratégico*”, que enfatiza el alineamiento que debe buscarse entre las políticas de recursos humanos y la estrategia general de la organización. El modelo Michigan supone un alto grado de alineación estratégica que impacta positivamente en el desempeño general.²⁵ El contexto organizacional en el modelo está representado por factores externos —tales como factores políticos, económicos y culturales— que inciden en la misión y estrategia de la organización y, por lo tanto, impactan indirectamente la manera en que los recursos humanos deben manejarse.

El modelo Harvard²⁶ es un esquema o mapa estratégico que sirve de guía para que los *managers* manejen las relaciones con sus empleados y se concentra en el aspecto “humano” de estas relaciones (enfoque “suave”); busca el compromiso del empleado para con la organización, no el control.²⁷ El modelo supone que es

²⁴ Charles J. Fombrun, Noel M. Tichy y Mary Anne Devanna, *Strategic Human Resource Management*. Indianapolis: Wiley, 1984. pp. 33-51.

²⁵ M.A. Huselid. “The impact of human resource management practices on turnover, productivity and corporate financial performance”, *Academy of Management Journal*, 38 (3), pp. 635-672.

²⁶ Beer, M., Spector, B., Lawrence, P. R., Mills, D.Q. y Walton, R. E. “Human Resource Management: A general manager perspective” (Harvard Model), en *Managing Human Assets*. Nueva York: Free Press, 1984.

²⁷ S. Wood, “The four pillars of HRM: are they connected?”, *Human Resource Management Journal*, vol. 5, núm. 5, 1995, pp. 49-59.

responsabilidad del área de recursos humanos coordinar de manera efectiva el reclutamiento, la selección y la promoción del personal de acuerdo con sus capacidades. La asignación de tareas conforme al modelo se lleva a cabo no de acuerdo con las actividades a realizar, sino con base en la capacidad técnica del empleado. En este esquema, el mayor compromiso del empleado con la organización se traduce necesariamente en un mejor desempeño individual y general.²⁸ En este sentido, dado que el criterio de selección está basado en la capacidad técnica del candidato, se promueve una correspondencia entre el individuo y la labor que desempeña. Asimismo, el mecanismo de recompensa (*reward system*) se concibe como una herramienta de reconocimiento y no como un *arma* de evaluación.²⁹ De esta forma, el modelo descansa en la idea de que mientras mayor compromiso mutuo haya entre la organización y el empleado, mejor será el desempeño, lo que se encapsula en las cuatro C sobre las que gira conceptualmente el modelo: compromiso, competencia (entendida como capacidad), congruencia, y relación costo-beneficio.

Finalmente, el tercero, el modelo Guest³⁰ plantea que existe un compromiso básico entre la organización y el individuo, fundamentado en objetivos y valores compartidos. Es a través de este compromiso que se fomenta el empoderamiento del empleado y se le da capacidad de decisión propia, lo que vuelve más horizontales y flexibles las relaciones en la organización, generando así un ambiente de cooperación y amplia participación.

Para concluir respecto a las consideraciones teóricas expuestas a lo largo de este capítulo, recupero elementos que incorporo en el marco conceptual de la investigación y

²⁸ I. Beardwell, L. Holden y T. Claydon, *Human Resource Management a Contemporary Approach* (4ª. ed.). Harlow: Prentice Hall, 2004.

²⁹ Hendry, C. y Pettigrew, A., "Human resource management: an agenda for the 1990's", *International Journal of Human Resource Management*, vol. 1, núm. 1, 1990. pp. 17-43.

³⁰ Guest, D., "Human resource management and industrial relations", *Journal of Management Studies*, vol. 24, núm. 5, 1987, pp. 503 -521.

que guiarán el desarrollo de los siguientes capítulos. Este marco se construye en tres pilares:

El primero utiliza los elementos de la organización burocrática weberiana de Estado para explorar en qué medida las políticas de administración de recursos humanos se han visto permeadas por los preceptos de la gestión estratégica de recursos humanos que, como ya se mencionó, está ligada a las corrientes reformistas de la nueva gestión pública. En este sentido, este pilar utiliza un enfoque institucional en el que se analizan las reglas formales e informales que definen la manera en que opera el sistema de rotación de personal del SEM, para poder así caracterizarlo. El resultado del análisis se incluye en el capítulo 2 del presente estudio.

El segundo pilar del marco conceptual utilizado rescata elementos específicos del modelo Michigan para explorar si el proceso de toma de decisiones en materia de rotación de personal del SEM está alineado (o no) con los objetivos de política exterior de México. En particular, el *fit* estratégico propuesto en el modelo Michigan será la base para evaluar si hay evidencia de un *fit* estratégico y de coordinación, en lo que a la toma de decisiones se refiere, entre el área encargada del manejo de recursos humanos y las distintas unidades de la Cancillería. Esto nos permitirá confirmar si los movimientos de personal responden a los objetivos de política exterior. El resultado del análisis se presenta en el capítulo 3 de esta investigación.

Finalmente, el tercer pilar del marco conceptual incorpora los elementos “suaves” de los modelos Harvard y Guest para determinar si existe evidencia de si en el sistema de rotación del personal del SEM se considera (o no) a los miembros de carrera del Servicio Exterior como un recurso estratégico. El resultado de este análisis forma parte del capítulo 4 de este trabajo.

Capítulo 2: Revisión del contexto regulatorio y administrativo en el que se definen y realizan los movimientos de rotación del personal del SEM: el mundo formal

En este capítulo hago un breve recuento descriptivo de la historia del desarrollo administrativo de la Cancillería, tomando en consideración los conceptos desarrollados por Weber y algunos de sus revisionistas y críticos en torno a la burocracia. Esto con el fin de caracterizar su evolución *vis a vis* el modelo burocrático como tipo ideal propuesto por Weber. Posteriormente, me refiero más específicamente a su organización y funcionamiento en la época actual y, para ello, hago una revisión de análisis de contenido de las normas que sirven de fundamento para su operación debido a que establecen las “reglas del juego” a las que está sujeto el desarrollo profesional de todos los miembros del SEM.

Desarrollo administrativo de la SRE: antecedentes y evolución del marco regulatorio

Para Max Weber “[...] la razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática [es] siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización”;³¹ y su estructura organizacional legal-racional burocrática como “tipo ideal”, es decir, como una versión abstracta de la realidad, la considera por encima de las organizaciones caracterizadas por funcionar en un esquema de autoridad tradicional o carismática, ya que le confiere propiedades superiores a cualquier otro tipo de organización en precisión, estabilidad, rigor en su disciplina y confiabilidad. Esto le permite alcanzar los más altos niveles de eficiencia posibles. En este contexto, tanto en términos teóricos como para efectos de nuestro análisis, los conceptos de “racionalidad” y “eficiencia” se conciben

³¹ Max Weber, *op. cit.* pp. 1150-1189.

como la forma en que la SRE busca alcanzar sus metas y objetivos (fines), de manera consciente y sistemática a través de la manera en que se organiza internamente (medios).

Desde que México logró su independencia, el Estado mexicano ha buscado, mediante un sinfín de reacomodos de su aparato de administración pública, la mejor forma de organizarse para defender los intereses del país. Citando a Weber, el carácter de un poder público preburocrático tiende a adquirir “[...] una estructura burocrática cuanto mayor sea la superficie de fricción con lo exterior y cuanto más urgente sea la necesidad de una unificación administrativa en lo interno”.³²

Es así como, desde el primer momento, el despacho responsable de atender los asuntos de política exterior fue fundamental, ya que la relación con otros países, y la percepción que a nivel internacional se tuviera de su gobierno, resultaba esencial para su consolidación.

Aunque los nombres y las atribuciones de lo que hoy conocemos como la Secretaría de Relaciones Exteriores han variado a lo largo del tiempo desde la independencia de México, el despacho siempre se ha regido por un principio de atribuciones consideradas como deberes oficiales, ordenados metódicamente “[...] mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo [...] necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática”.³³ En este sentido, son básicamente tres los diferentes documentos regulatorios generales que, en distintos momentos, han ido definiendo de manera amplia su organización interna, formando así lo que puede denominarse la evolución orgánica del Servicio Exterior: el Reglamento Interior de la Secretaría, la Ley del Servicio Exterior Mexicano y el Reglamento de la Ley del SEM.³⁴ Es

³² Ibid, p. 1163.

³³ Ibid, p. 1150.

³⁴ La Organización de las Naciones Unidas define el servicio civil de carrera: “Un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una determinada administración. Los

este cuerpo de normas básicas —que bajo distintas denominaciones e incluso, en algunos casos con diferentes orientaciones y variados alcances administrativos— el que ha ido dándole forma al servicio civil de carrera que hoy conocemos.³⁵

La descripción de la evolución histórica, así como el análisis de sus características burocráticas desde la perspectiva weberiana,³⁶ de las disposiciones contenidas en estas leyes y reglamentos en torno a la organización de la Cancillería y a las características de su cuerpo diplomático permiten explicar el porqué de su estructura interna y de su articulación operativa actual. Ambas (estructura y operación) pueden considerarse “funcionales” cuando facilitan un desempeño eficiente de la organización para alcanzar sus objetivos (en este caso, los objetivos de política exterior de México instrumentados a través de la SRE), o “disfuncionales” cuando existen tensiones, contradicciones y problemas que dificultan la planeación y la óptima ejecución de las iniciativas que su personal de carrera emprende (en este caso, los miembros del Servicio Exterior) para lograr tales objetivos. En el capítulo 3 de este trabajo, analizo en detalle algunos de los elementos que permiten sugerir si los programas de rotación de personal del SEM, en particular, resultan funcionales o disfuncionales para la Secretaría. Pero vamos por partes: comencemos por los antecedentes históricos.

elementos de un sistema de servicio civil son: 1) Una ley básica de administración de personal y 2) Un organismo responsable de su aplicación”, en Naciones Unidas, *Manual de Administración Pública*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1961. La definición de servicio civil que utilizamos excluye los servicios castrenses, legislativos y judiciales.

³⁵ Omar Guerrero, en su obra *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, hace un detallado recuento del desarrollo histórico y reglamentario de la institución. Véase: Omar Guerrero, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La administración de la política exterior: 1821-1992*. México: SRE-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1993, pp. 232. En este documento puede consultarse la información de las leyes y reglamentos de la presente sección, además de siempre es posible su consulta directa.

³⁶ Estructura jerárquica de autoridad con áreas de competencia y responsabilidad perfectamente delimitadas por normas; alto grado de especialización de las funciones del empleado; apego a respetar los procedimientos establecidos por leyes y reglamentos; existencia de procedimientos de control y disciplina basados en las normas; comunicación y documentación por escrito (principio de “constancia en acta”), y proceso de reclutamiento basado en la capacidad y el conocimiento técnico. Véase: Max Weber, *op. cit.*, pp. 1150-1153.

Aunque los primeros indicios del nacimiento del SEM como servicio civil de carrera³⁷ se remontan a 1822, cuando se publicó un decreto mediante el cual se establecían normas para los nombramientos y remuneraciones del personal diplomático, y al año de 1826, fecha en que se expidió el primer reglamento interior de la entonces denominada Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores (SREI) delimitando tanto sus atribuciones como sus responsabilidades. Sin embargo, no es sino hasta el año de 1829 cuando se expide la primera Ley del Servicio Exterior Mexicano, determinando disposiciones para establecer las Legaciones Ordinarias, Legaciones Extraordinarias y Consulados que representarían al gobierno de México en el exterior³⁸ y, posteriormente, en 1831, Lucas Alamán (entonces titular de la SREI) establece los criterios básicos para organizar al cuerpo diplomático, que son propiamente el primer proyecto de institucionalidad y profesionalización del SEM.³⁹ En estos primeros cuatro momentos de desarrollo institucional son claramente identificables algunas tendencias organizativas burocráticas: definición de las formas para el nombramiento de funcionarios diplomáticos, establecimiento de cualidades mínimas y estipulación del mecanismo salarial que compensaría las labores oficiales desempeñadas mientras estuvieran en el cargo (1822); delimitación de la jurisdicción y los ámbitos de responsabilidad de la dependencia (1826); establecimiento sistemático de una división funcional de labores para las representaciones de México en el exterior (1829), e implantación de las primeras pautas para definir una estructura jerárquica y de operación del cuerpo diplomático mediante reglas impersonales que tomaran en cuenta la capacidad técnica y el mérito de sus

³⁷ La definición operativa que utilizo a lo largo de este trabajo del SEM como un “servicio civil de carrera” se refiere a la “forma de gestionar los recursos humanos [de la SRE] para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o de partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades”. Véase: María del Carmen Pardo, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2005, pp. 8-10.

³⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Historia de la estructura administrativa de la SRE*. Disponible en: www.sre.gob.mx/acerca/historiasre/historia.htm (consultado en octubre de 2017).

³⁹ Omar Guerrero, *op. cit.* p. 40. Salvo en los casos en que no se especifica lo contrario, las referencias a la normatividad contenidas en esta sección están citadas en la obra referida.

miembros, dando lugar a lo que se convertiría posteriormente en la carrera administrativa en el Servicio Exterior (1831). Es en 1834 cuando comienza a organizarse el cuerpo consular, cuyo funcionamiento no será plenamente reglamentado sino hasta casi cuatro décadas después.

Luego de la publicación del segundo y del tercer Reglamento Interior de la Cancillería (1852 y 1853, respectivamente), en este último año se promulgó la Ley de Arreglo del Cuerpo Diplomático. Esta ley redefinió el orden jerárquico dentro del Servicio y esbozó, de manera general, las reglas para nombrar a los empleados diplomáticos. En febrero de 1857, México adoptó una nueva constitución y, en agosto de 1858, se publicó el cuarto Reglamento Interior de la Secretaría. Casi una década después, en 1867, se expidió el Reglamento del Cuerpo Consular de 1871. Este documento, que buscaba hacer congruentes las disposiciones internas con las que dictaba el derecho internacional, contenía algunas innovaciones en materia de organización administrativa que nuevamente denotan el afianzamiento de los rasgos burocráticos del servicio exterior. En primer lugar, se reforzaba la estructura jerárquica como modelo de operación, al ampliarse el espectro de categorías de los funcionarios consulares y, en segundo lugar, mediante reglas cada vez más detalladas, se fortalecía la tendencia hacia una división del trabajo sistemática mediante la asignación de tareas específicas a cada tipo de funcionario consular, según su nivel escalafonario. Nuevamente es identificable el rasgo burocrático en el cual la organización reglamenta una división del trabajo para desempeñar las labores “[...] distribuyendo los trabajos especiales entre funcionarios especializados y que se van adiestrando con la práctica constante”.⁴⁰

El 11 de febrero de 1883, el presidente Porfirio Díaz expidió el quinto Reglamento Interior del entonces Ministerio de Relaciones Exteriores y, en 1888, se expidió otro

⁴⁰ Max Weber, *op. cit.*, p. 1167.

documento que de manera más específica normaba la operación del Servicio Exterior: la Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano. Para 1888 se organiza el cuerpo diplomático, creándose las misiones para ese Servicio⁴¹ y, para 1891, según relata Omar Guerrero, la Secretaría de Relaciones Exteriores (ya con su nombre actual) “estaba alcanzando la consolidación organizativa necesaria para un desempeño más completo y eficiente de sus cometidos, toda vez que sus facultades y funciones tendían a especializarse cada vez más”.⁴²

En 1896, el 3 y el 19 de julio, respectivamente, se expidieron dos documentos trascendentes: la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano y su Reglamento. Este hecho es considerado como un hito en la historia administrativa de la Secretaría, ya que por primera vez contó con un cuerpo legal uniforme y congruente que vinculaba tanto la Ley del Servicio Exterior como su Reglamento. Con ambos instrumentos se buscó reglamentar de manera más específica y rigurosa el proceso de ingreso al Servicio. En concordancia con el modelo de organización burocrática, se pretendía que los candidatos fueran seleccionados con base en requisitos y criterios transparentes en un esquema regido por la legalidad (normas) y por la racionalidad (educación formal y capacidad técnica reflejada en el resultado de un examen). Así, estos documentos establecían que el ingreso al Servicio estaría condicionado a la presentación de exámenes públicos a cargo de un jurado integrado por el secretario o subsecretario de Relaciones Exteriores, como presidente, dos funcionarios de la categoría de primer secretario de legación y un profesor de idiomas. Como puede observarse, progresivamente se va creando un servicio civil de carrera propiamente dicho, con un sistema reglamentado de puntos de entrada y salida,

⁴¹ María del Carmen Pardo, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, vol. XVI, núm. 4, 2005, pp. 599-634.

⁴² Omar Guerrero, *op. cit.*, p. 177.

de asignación de funciones con derechos y obligaciones, de movilidad interna y de remuneraciones.⁴³

Tomando en cuenta que en el modelo burocrático los ámbitos oficial y privado de los funcionarios están estrictamente separados (al igual que el origen las fuentes de ingreso), en 1898 se da otro paso importante para la consolidación burocrática del SEM ya que “como Cuerpo, [el Servicio] se declaró incompatible con cualquier profesión, industria y oficio”.⁴⁴

Durante el periodo revolucionario se promulgaron la Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano y su Reglamento, en 1910 y 1911 respectivamente. Esta ley determinaría que los agentes consulares se dividieran en dos tipos: los agentes consulares de carrera y los agentes consulares honorarios. Es probable que se considerara que, al contar con funcionarios de carrera, la labor consular se desempeñaría con mayor profesionalismo. Como menciona Weber, la “[...] actividad honorífica es una actividad realizada al margen de la ocupación principal y funciona por ello más lentamente, menos sujeta a fórmulas, con menor precisión y uniformidad, ya que es más independiente de las autoridades superiores”.⁴⁵

Posteriormente, el 9 de enero de 1922, se expide la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y, unos días más tarde, el 15 de febrero, el reglamento de esta ley. El reglamento define que el cuerpo diplomático estaría estratificado de acuerdo con el nivel de autoridad del personal en dos categorías: jefes de misión y personal de carrera. Esta jerarquización inicial del Servicio muestra otra de las tendencias del modelo burocrático a establecer, en su estructura, una línea de autoridad y control clara y estable, cuyas

⁴³ Ver Juan Pablo Guerrero Amparán, “Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México”. Documento de trabajo, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2000, pp. 2-6.

⁴⁴ Omar Guerrero, *op. cit.*, p. 164.

⁴⁵ Max Weber, *op. cit.*, p. 1166.

órdenes fluyen en una estructura piramidal del vértice hacia la base, y el nivel de responsabilidad se concentra en el vértice, en un flujo de sentido inverso. Asimismo, el reglamento confirma que el ingreso al Servicio Exterior se habría de realizar mediante concursos públicos, en un proceso de selección competitivo.

En 1923 se expide otra Ley del Servicio Exterior y, para 1934, se promulgan nuevos ordenamientos: la Ley del Servicio Exterior, la Ley Orgánica de los Cuerpos Diplomáticos y Consular Mexicanos y el reglamento de esta última. Este conjunto de documentos establecía que las oficinas del Servicio diplomático serían de dos tipos: las embajadas y las legaciones; mientras que las oficinas consulares se clasificarían en consulados generales, consulados, agencias consulares y consulados honorarios. Tal clasificación agrupaba las actividades de las representaciones de México en el exterior conforme al modelo burocrático, agrupando actividades similares dentro de las oficinas y limitando el alcance de su autoridad de acuerdo con jurisdicciones geográficas y temáticas específicas.

Más importante aún para la futura consolidación del servicio civil de carrera de la Cancillería fue que la legislación de 1934 introdujo un gran cambio en la estructura del Servicio Exterior, al dividir la carrera de sus miembros en dos categorías: la de los funcionarios de la rama diplomática y la de los funcionarios de la rama consular.⁴⁶ Desaparecía así la noción de “cuerpo unificado” y cada rama clasificaba a sus miembros en categorías y subcategorías distintas en función de su mérito, capacidad técnica y especialización, en un sistema que codificaba la promoción, la movilidad vertical y horizontal de los empleados (puestos, plazas niveles de responsabilidad) así como sus derechos y beneficios.⁴⁷ Así, cada funcionario adquiría responsabilidades oficiales

⁴⁶ Omar Guerrero, *op. cit.*, p. 298.

⁴⁷ Ver Juan Pablo Guerrero Amparán, *op. cit.*, pp. 4-6.

específicas y gozaba de ciertos derechos simplemente de acuerdo con su rango y, por ende, según su posición dentro de la estructura organizacional.

De esta manera, como funcionarios de la rama diplomática se identificaba al embajador extraordinario y plenipotenciario, al enviado extraordinario, al enviado extraordinario y ministro plenipotenciario, al encargado de negocios, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario y al agregado. Por otra parte, la rama consular jerarquizaba a sus funcionarios de la siguiente manera: cónsul general, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta y vicecónsul. Asimismo, estas regulaciones establecían tres subcategorías adicionales para los empleados de embajadas y consulados: los empleados del Servicio (intérpretes, traductores, contadores y escribientes que laboraban en embajadas), el personal auxiliar (integrado por trabajadores laborando en consulados) y los “visitadores”. Como reflejo de este proceso de jerarquización y especialización fueron aumentando, lenta pero sostenidamente, el número de normas internas de la Cancillería que ya comenzaban a esbozar descripciones de puesto más detalladas para las diferentes categorías de cada una de las ramas, a delinear organigramas y trazar relaciones de ordenación (y subordinación) entre oficinas de distinta jerarquía, e identificaban incipientes requisitos de las habilidades técnicas generales necesarias para desempeñar un encargo, así como procedimientos para los nombramientos y las promociones. Es por esta razón que algunos consideran que en 1934 se sentaron las bases definitivas para afianzar el histórico proceso de especialización de tareas dentro del Servicio Exterior y que, posteriormente, con la expedición en 1940 del sexto Reglamento Interior de la Secretaría, se terminó de consolidar el proceso.⁴⁸

⁴⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, Acciones y programas, s/f. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre#acciones> (consulta: octubre de 2017).

Reconociendo la validez de esta aseveración, me parece que la pregunta fundamental es qué efecto tuvo este proceso de división de labores y distribución de responsabilidades en el servicio civil de carrera de la SRE y del sistema de jerarquías entre los cuadros del SEM, y qué consecuencias posteriores tuvo este sistema en el desarrollo de la cultura institucional de la Secretaría como organización.

En 1966, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano reiteró esta misma línea de jerarquización y especialización de funciones al recalcar que el Servicio constaba de funcionarios y empleados. Para 1967, esta ley se modificó reclasificándose las categorías de las dos ramas del SEM, la diplomática y la consular, así como “re-tipificando” a los empleados del Servicio en: intérpretes, cancilleres y empleados auxiliares. También se establecieron “equivalencias” entre las categorías diplomáticas y consulares, para todos aquellos miembros del Servicio que pretendieran pasar de una rama a otra.⁴⁹ Adicionalmente, dos de las modificaciones importantes realizadas a esta ley en 1967 fueron la creación de la Comisión Consultiva de Ingreso y de la Comisión de Personal de Servicio Exterior. Esta última a cargo de distinguir los méritos del personal, determinar sanciones y medidas disciplinarias, así como operar los mecanismos de ingreso, ascenso y de traslado de los miembros del SEM conforme a una batería de reglas específicas claramente establecidas en la normatividad y en los manuales de procedimiento. Este fue otro elemento que reforzó el proceso de profesionalización de los miembros de carrera del Servicio Exterior.⁵⁰ Por otra parte, en relación con los traslados del personal del SEM, la Comisión de Personal asumió el mandato de instrumentar una rotación continua y

⁴⁹ Hay que destacar que esta posibilidad solamente estaba abierta para los miembros de las ramas diplomática y consular y no para los “empleados de servicio”.

⁵⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, “La etapa moderna de la SRE”, Acciones y Programas de la SRE (página web), 1 de enero de 2015. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/la-etapa-moderna-de-la-sre> (consulta: octubre de 2017).

obligatoria de los miembros del Servicio en sus diferentes adscripciones en el exterior, incluyendo los regresos a México.⁵¹

Para 1974, como resultado de esta continua evolución hacia la profesionalización del Servicio exterior, se publicó el decreto que creó el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la SRE con el fin de ayudar en el proceso de selección y formación de los miembros de carrera del SEM y, un año más tarde, el 2 de diciembre de 1975, se expidió el séptimo Reglamento Interior de la Secretaría que reflejaba ya el IMR como órgano desconcentrado de la dependencia. Entre 1977 y 1979 se promulgaron sucesivamente el octavo, noveno y décimo Reglamento Interior de la Secretaría (23 de septiembre de 1977, 18 de abril de 1978 y 17 de octubre de 1979), documentos que modificaron una y otra vez la composición orgánica y administrativa de la Cancillería. Sin embargo, no fue sino hasta noviembre de 1980, con la expedición del undécimo reglamento interior de la dependencia, que se dio otro paso más para la consolidación del Servicio al redefinir el sistema de ascensos y modificar nuevamente las categorías de sus miembros.⁵²

Con la Ley del SEM y su respectivo Reglamento, promulgados el 8 de enero de 1982, se introdujeron dos nuevos y notorios cambios. El primero: desapareció la figura de “empleados del Servicio”, creándose una tercera rama adicional que se sumó a la diplomática y consular ya existentes: la rama administrativa. Además, de nueva cuenta, se reclasificaron las jerarquías para los miembros del Servicio Exterior de la siguiente manera: rama diplomática (embajador, ministro, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario y agregado diplomático); rama consular (cónsul general, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta y vicecónsul); y rama administrativa (agregado administrativo de primera, agregado administrativo de segunda, agregado administrativo de tercera, canciller de primera, canciller de segunda y

⁵¹ Omar Guerrero, *op. cit.*, p. 308.

⁵² Omar Guerrero, *Ibid*, p. 310.

canciller de tercera). El segundo cambio importante para el funcionamiento del Servicio, que trajo consigo la reglamentación de 1982, fue en el área del mecanismo de ingreso: se determinó entonces que los concursos públicos comprenderían tres etapas distintivas, la primera, un examen de conocimientos generales de admisión al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos; la segunda, un examen oral para optar por la categoría de agregado diplomático (rama diplomática) o vicescánsul (rama consular), y la tercera, la participación del candidato en diversos cursos especializados de capacitación durante un periodo mínimo de un semestre.

El duodécimo Reglamento Interior de la Secretaría, que fue publicado el 12 de enero de 1984, reorganizó algunas áreas del organigrama de la Cancillería y, un año más tarde (22 de agosto de 1985) se publicó el decimotercero. Este reglamento, en concordancia con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente en ese entonces, señalaba que cada dependencia expediría manuales de organización de procedimientos y de servicios al público, para organizar y documentar su estructura orgánica y detallar su estructura funcional. Como es evidente, este mandato de documentar procedimientos y políticas a seguir en manuales para formalizar el comportamiento de la dependencia en reglas explícitas es también un rasgo característico del modelo burocrático, donde las reglas escritas se conciben como el instrumento idóneo para alcanzar los objetivos de la organización.

Tres años y medio después, el 23 de enero de 1989, la SRE expidió su decimocuarto Reglamento Interior, con lo que dio un paso más en este mismo sentido, al dictar que para evaluar el avance de las actividades y garantizar la consecución de los objetivos de política exterior, las labores de la Cancillería se planificarían de manera programática.

Más tarde, ya en 1994, se publicó una nueva Ley del Servicio Exterior Mexicano. Con esta reglamentación se abandonó la idea de las tres ramas del Servicio y se consolidó definitivamente una estructura de las dos ramas que conocemos en la actualidad: la rama diplomático-consular y la rama técnico-administrativa. En los años de 1997 y 1998 se reformaron, nuevamente, tanto la Ley del Servicio Exterior (1997), como su Reglamento (1998) y en noviembre de ese mismo año se publicó el decimoquinto Reglamento Interno. Éste enfatizó de nueva cuenta el mandato para que la SRE llevara a cabo la planeación de sus actividades de manera programada, como un ejercicio colegiado en el cual se solicitaba la participación y retroalimentación de todas las unidades administrativas de la Secretaría, de sus órganos desconcentrados, así como también de las representaciones de México en el exterior (diplomáticas y consulares). Lo anterior, subrayaba, siempre tomando como directriz los lineamientos establecidos por el Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo.⁵³

Más adelante, el 10 de agosto de 2001 se expidió el decimosexto Reglamento Interno de la SRE, mismo que fue reformado sucesivamente el 11 de octubre de ese mismo año, el 31 de julio, el 21 de agosto, el 1 de noviembre de 2002 y el 26 de agosto de 2004. Para el 8 de enero de 2009, se promulgó el decimoséptimo Reglamento Interno, mismo que fue reformado el 12 de octubre de 2012 y el 30 de septiembre de 2013. Éste último texto es el que se encuentra actualmente vigente.⁵⁴

Por su parte, la Ley del SEM de 1994 se reformó el 23 de enero de 1998 y, nuevamente, el 25 de enero de 2002, introduciéndose en esa fecha la modificación de que, como medida adicional de evaluación del personal de carrera de la rama diplomática, debería presentarse el examen de “media carrera”. Posteriormente, el primero de junio de

⁵³ Plan Nacional de Desarrollo, Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2013.

⁵⁴ Este documento se terminó de redactar antes de la promulgación de las reformas a la Ley del SEM del 26 de marzo de 2018. Las modificaciones correspondientes se analizan en el epílogo de este trabajo.

2016, esta Ley incorpora sus más recientes reformas, mismas que continúan en vigor hasta el día de hoy.

Por último, el Reglamento de Ley del SEM de 1998 fue derogado y sustituido por uno nuevo el 23 de agosto de 2002. Este último fue a su vez reformado subsecuentemente el 24 de mayo de 2005, el 15 de octubre de 2012, el 18 de julio de 2014 y el 22 de agosto de 2016, para ser reemplazado finalmente por el nuevo Reglamento de la Ley del SEM, expedido el 28 de abril de 2017, y que continúa estando vigente a la fecha de redacción de este documento.

La normatividad a la que nos hemos referido es la que ha ido dando fundamento a las prácticas de organización burocrática de la Cancillería como organización. A su vez, esta misma normatividad, ha ido desarrollando lo largo de dos siglos la cultura institucional del Servicio Exterior Mexicano; definiendo tanto las estructuras y los parámetros de acción en los que sus miembros desempeñan sus labores cotidianas, como sus valores, conducta y perspectivas de desarrollo. En una palabra, los que han ido determinando, poco a poco, los que hoy son la vida profesional de los miembros del SEM.

Organización y funcionamiento formal del SEM: marco regulatorio vigente

La organización administrativa y funcional del Servicio Exterior Mexicano constituye el sistema mediante el cual se rige y administra al personal diplomático de la SRE. Este sistema comprende desde el ingreso del personal al servicio civil de carrera de la Cancillería, hasta su separación, y regula absolutamente todos los aspectos posteriores del desarrollo profesional de sus miembros (estatus jerárquico dentro de la organización, responsabilidades y derechos, asignación de puestos y distribución del trabajo, remuneración, ascensos, cuestiones disciplinarias, y desde luego, traslados de personal). Asimismo, las normas que lo rigen establecen las reglas y los parámetros dentro de los

cuales se instrumenta la política de manejo de los recursos humanos a la que está sujeta el personal diplomático, ya sea que éste opere en México o en el exterior.

El Reglamento Interno de la SRE (en adelante, Reglamento Interno) establece que, como dependencia del gobierno federal encargada de ejecutar la política exterior, le corresponde a ella, la Cancillería, dirigir el SEM.⁵⁵ La Ley del SEM (en adelante Ley), lo define como el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, dependiente del Ejecutivo Federal, cuya administración está a cargo de la Cancillería, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución.⁵⁶ De igual forma, establece que el SEM está integrado por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado, y que comprende dos ramas: la diplomático-consular y la técnico-administrativa.⁵⁷ Consigna además que sus miembros son personal de carrera de carácter permanente, cuyo desempeño se basa en “los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante”,⁵⁸ y que éstos pueden desempeñar indistintamente funciones en una embajada, una representación consular, una misión o en delegaciones especiales que representen al gobierno mexicano en el exterior.⁵⁹

Este carácter “permanente” es característico de las organizaciones burocráticas — y desde luego es parte fundamental de la cultura del SEM —donde se presupone que la carrera profesional garantiza seguridad y estabilidad laboral; ésa es la “perpetuidad del

⁵⁵Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009 (últimas reformas, 30 de septiembre de 2013), artículo 2.

⁵⁶ Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1994 (últimas reformas, 1 de junio de 2015), artículo 1.

⁵⁷ *Ibid*, artículo 3.

⁵⁸ *Ibid*, artículo 6.

⁵⁹ *Ibid*, artículo 10.

cargo”, “que se presupone como norma fáctica inclusive cuando tienen lugar revocaciones o ratificaciones periódicas”, a la que Weber hace referencia.⁶⁰

Las normas

El marco regulatorio al que me he referido establece formalmente una clara estructura de jerarquías, relaciones de autoridad, responsabilidades y división del trabajo que es válida para toda la estructura orgánico-administrativa de la Secretaría. El Reglamento Interior identifica las unidades administrativas que auxiliarán al titular de la Cancillería en los asuntos de su competencia⁶¹ y precisa que el titular de la Oficialía Mayor será el responsable de dirigir la planeación y la instrumentación políticas, normas, sistemas y procedimientos administrativos para la organización y funcionamiento de la Secretaría, incluyendo toda una serie de facultades en materia de gestión, así como la administración de los recursos humanos (entre otros: expedir los nombramientos del Servicio Exterior Mexicano y del personal comisionado en el extranjero, así como administrar sus traslados).⁶² Asimismo, el Reglamento Interior dispone también que la Dirección General del Servicio Exterior y de Recursos Humanos (DGSERH) es el órgano encargado de la planeación de los recursos humanos y de ejecutar el sistema de administración de personal; de vigilar el cumplimiento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento; de operar los casos de promoción, traslado y disciplinarios de los miembros del SEM; de llevar el registro del personal del Servicio Exterior Mexicano adscrito a las misiones diplomáticas, consulares y ante organismos internacionales; de estudiar y proponer políticas y normas para atender los requerimientos de personal de las unidades administrativas de la Secretaría, de realizar las labores relativas al reclutamiento,

⁶⁰ Max Weber, *op. cit.*, p. 1156.

⁶¹ Reglamento Interior, *op. cit.*, artículo 5.

⁶² *Ibid*, artículo 11.

selección, nombramiento, contratación, manejo de nómina, evaluación del desempeño, incentivos, ubicación física y control administrativo del personal; y, por último, de vigilar la adecuada aplicación de las normas relativas a las condiciones generales de trabajo.⁶³

Además de la estructura orgánica y funcional de la Cancillería, este conjunto de normas explícitas y de aplicación general e impersonal es con las que se busca dirigir al personal diplomático y establecer las relaciones de jerarquía y autoridad entre sus miembros; determina sus responsabilidades como funcionarios públicos y delimita sus responsabilidades y competencias en la estructura burocrática.

Todas las decisiones y medidas que se toman con respecto a cualquiera de las atribuciones de la Cancillería (incluyendo las que inciden en su propia operación y administración interna), se documentadas por escrito en forma constante con el fin de, por un lado, tener un registro y una constancia de las labores realizadas y, por el otro, de reportar periódicamente a las instancias jerárquicas superiores en la cadena de mando el progreso hacia la consecución de objetivos de la organización. De esta manera, la documentación y el registro constituyen mecanismos de control programático, al igual que instrumentos de evaluación para el nivel de desempeño. Así, el Reglamento Interior establece que la Secretaría deberá realizar sus actividades en forma programada, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo,⁶⁴ y dicta que los titulares de las distintas oficinas deberán elaborar sus programas de trabajo y serán responsables de cumplir con sus objetivos.⁶⁵ También dispone que sus direcciones generales deberán elaborar y mantener actualizados sus respectivos manuales de organización⁶⁶ y, por su parte, el Reglamento de la Ley del SEM (en adelante, Reglamento) dispone que la

⁶³ Ibid, artículo 31.

⁶⁴ Ibid, artículo 3.

⁶⁵ Ibid, artículo 4.

⁶⁶ Ibid, artículo 14.

Secretaría enviará a todas las representaciones la compilación normativa administrativa aplicable a la organización y funcionamiento interno de las mismas.⁶⁷

El apego a las reglas escritas de la burocracia puede tener, sin embargo, un efecto contraproducente para la organización. Según Merton, el fenómeno de “desplazamiento de objetivos” es común en el modelo burocrático, en donde la excesiva rigidez y apego a las normas genera que éstas se conviertan en fines en sí mismos, dificultado así que la organización pueda alcanzar sus metas de manera eficaz.⁶⁸ Como veremos más adelante, es conveniente preguntarse si no será esto un problema para el manejo de los recursos humanos de que dispone la Cancillería.⁶⁹

La estructura jerárquica

El principio de jerarquía funcional presente en las organizaciones burocráticas está también definido por este marco reglamentario. Este principio establece un sistema de mando y subordinación previsible y estable que coloca al funcionario en “un escalafón que va desde los puestos inferiores, menos importantes y menos bien pagados, a los superiores.”⁷⁰ Es precisamente en este sentido que la Ley determina que el SEM está integrado por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado, y comprende las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa, organizadas jerárquicamente mediante escalafón definido;⁷¹ y su Reglamento indica que la administración de rangos,

⁶⁷ Reglamento de la Ley del servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación del 28 de abril de 2017, artículo 25.

⁶⁸ R.K. Merton, *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, Free Press, 1957.

⁶⁹ Otro ejemplo claro de desplazamiento de objetivos lo constituyen las restricciones normativas que impone la Contraloría Interna para reglamentar casi cualquier decisión que toman los funcionarios.

⁷⁰ Max Weber, *op. cit.*, p. 1157.

⁷¹ Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op. cit.*, artículo 3.

plazas, puestos y estructura del Servicio Exterior está sujeto a las disposiciones administrativas que para ese efecto emita la Secretaría.⁷²

Como ya he mencionado, la Ley establece puntualmente una jerarquía escalafonaria que establece rangos tanto para la rama diplomático-consular (en orden descendente: embajador, ministro, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario y agregado diplomático),⁷³ como para la rama técnico-administrativa (en el mismo orden: coordinador administrativo, agregado administrativo "A", agregado administrativo "B", agregado administrativo "C", técnico-administrativo "A", técnico-administrativo "B" y técnico-administrativo "C").⁷⁴ Esta estructura de subordinación jerárquica se reproduce en todas las representaciones de México en el exterior ya que el propio Reglamento determina que el rango de los miembros del Servicio Exterior (y la fecha de arribo a la adscripción) en cada uno de los rangos deberá, invariablemente, tomarse en cuenta para efectos de precedencia en las misiones diplomáticas y frente a las autoridades del país sede.⁷⁵

Cabe destacar que tanto la Ley (artículo 15) como el Reglamento (artículo 17) puntualizan que aún el grado escalafonario inferior de "secretario" de carrera de la rama diplomático-consular (tercer secretario), es jerárquicamente superior al rango máximo que puede alcanzar un funcionario de la rama técnico-administrativa (coordinador administrativo). De igual o mayor trascendencia por sus implicaciones prácticas en el momento en que un miembro del SEM es asignado a un cargo en México, es el hecho de que la Ley determina que, aunque los miembros de carrera conservan su lugar en el escalafón del Servicio, el rango que ostenta el miembro será independiente de la plaza o puesto que ocupen sus miembros en el exterior o en las unidades administrativas de la

⁷² Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op. cit.*, artículo 3.

⁷³ Ley del Servicio Exterior, *op. cit.*, artículo 4.

⁷⁴ *Ibid*, artículo 5.

⁷⁵ Reglamento de la Ley del Servicio Exterior, *op. cit.*, artículo 17.

Secretaría.⁷⁶ Esto tiene importantes repercusiones en términos de remuneración, ya que el salario se establece con respecto a la plaza asignada, y no al rango en el escalafón del Servicio. Hay que hacer notar que, en este caso, la premisa de que: “[...] el salario no queda determinado, en principio, de acuerdo con el trabajo realizado, sino más bien de acuerdo con las funciones desempeñadas (en el caso que nos ocupa, con el ‘rango’)”⁷⁷, se cumple solamente cuando el miembro del SEM se encuentra laborando en el exterior.

Nuevamente aquí dejo abiertas un par de preguntas importantes que responderé más adelante: ¿qué implicaciones prácticas tiene todo esto para la dinámica de trabajo dentro de una oficina y para el desempeño de las actividades propias del Servicio Exterior) y ¿qué consecuencias tiene esto —en última instancia— para desarrollo profesional del personal de carrera del SEM?

La división de las labores que realiza el personal diplomático ordenada por áreas de competencia y niveles de responsabilidad es otro de los rasgos distintivos del modelo burocrático. El resultado natural de esta distribución de trabajo es la especialización de funciones. Es en este contexto que el Manual Interno de Organización de las diferentes unidades administrativas de la SRE, así como de cada una de las Representaciones de México en el Exterior, define su estructura funcional conforme a áreas temáticas.⁷⁸ Sin embargo, las responsabilidades de los funcionarios son asignadas fundamentalmente tomando en cuenta los rangos jerárquicos de los miembros del Servicio, y no los conocimientos técnicos o la experiencia acumulada. Esto parecería constituir una restricción tanto para el buen desempeño de labores, así como para el continuo desarrollo profesional de los funcionarios. Una interrogante en este contexto es si la lógica organizativa y la práctica resultante de asignación de responsabilidades es un factor en

⁷⁶ Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op. cit.*, artículo 17.

⁷⁷ Max Weber, *op. cit.*, p. 1157.

⁷⁸ Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op. cit.*, artículo 24.

favor de la eficiencia o, por el contrario, algo que simplemente promueve el mantenimiento del *statu quo*.

Otra cuestión importante a destacar es el tipo de profesionalización que el SEM promueve para sus miembros; ¿se busca una formación general sólida pero poco especializada o una formación de especialistas que conozcan a fondo las distintas áreas técnicas de sus labores? Como veremos más adelante, el SEM parecería ser un servicio civil de carrera que privilegia en su reclutamiento los rasgos generalistas de la educación formal de sus miembros, con un sistema de promoción y rotación de personal a lo largo de la carrera profesional, que administra los movimientos del personal asignándolos a cualesquiera áreas funcionales existentes, tomando en cuenta la especialización temática adquirida en encargos pasados, la experiencia adquirida y acumulada por el personal sólo de manera secundaria.

Por otra parte, la Ley estipula que la apertura de plazas a ser ocupadas por los miembros del SEM en la estructura de la Cancillería debe ser gestionada ante las autoridades correspondientes (en este caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), buscando que la distribución de plazas presupuestarias (ocupadas y vacantes) en la estructura de los diferentes rangos permita una adecuada movilidad escalafonaria, de tal modo que pueda mantenerse una pirámide ascendente entre los rangos de agregado diplomático y ministro.⁷⁹ Sin embargo, la misma Ley aclara que la apertura de plazas deberá llevarse a cabo de acuerdo con lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria. Esta disposición parecería sugerir que, de alguna manera, el número y la asignación de plazas presupuestarias del personal diplomático no depende realmente ni de las prioridades de política exterior, ni de las condiciones del entorno internacional, como tampoco de una estrategia de seguridad nacional y mucho menos en

⁷⁹ Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op. cit.*, artículo 9.

función de los intereses de los mexicanos; sino que depende, en última instancia, de consideraciones presupuestales.

Los procedimientos y la disciplina

El apego a los procedimientos y una disciplina estricta conforme a las normas son rasgos que Weber identifica en las burocracias cuya finalidad última es la eficiencia. Estas características, desde luego, están presentes en la organización de la Cancillería. Hay que notar, sin embargo, una característica adicional que también identifica al SEM: se refiere a lo que Gouldner describe como “el gobierno a través de reglas”, donde la disciplina es más el resultado de la obediencia hacia el nivel jerárquico superior, que una conducta racional que efectivamente contribuya a la consecución de las metas de la organización en su conjunto.⁸⁰ Es en este contexto y con esta tensión que las normas que regulan el desarrollo profesional de los miembros del SEM desde su ingreso a la carrera hasta su jubilación, se reflejan en todas y cada una de las facultades y decisiones de la Comisión de Personal del Servicio Exterior (en adelante, Comisión).

La Comisión es la entidad encargada de ejercer los procedimientos de control de ingreso, evaluación, ascenso, rotación y disciplina, procesos todos éstos en los que antigüedad y mérito (o mejor dicho: la combinación de ambos) desempeñan un papel fundamental para el desarrollo profesional del personal del Servicio dentro de la jerarquía y lógica burocrática de la Cancillería. De acuerdo con el Reglamento Interno y con la Ley, la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano es la instancia responsable de proponer al titular de la SRE las recomendaciones para el ingreso, reincorporación, ascensos, traslados, comisiones, disponibilidades, separaciones, retiro y sanciones

⁸⁰ A.W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe , Free Press, 1954.

administrativas del personal del Servicio Exterior.⁸¹ Ambas normas establecen que la Comisión deberá estar integrada por un embajador de carrera (presidente), el oficial mayor, el director general de la DGSEH (secretario), el director general de Asuntos Jurídicos de la Cancillería, el titular del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y un representante de cada uno de los rangos, desde técnico-administrativo C, pasando por coordinador administrativo y tercer secretario, hasta ministro.⁸² La Ley define también que, para el desahogo de sus funciones, la Comisión deberá organizarse a su vez en cuatro subcomisiones, a saber: de ingreso, de rotación, de evaluación y de asuntos disciplinarios.⁸³

El conocimiento técnico

El reclutamiento de personal en el modelo burocrático se realiza de manera impersonal y, en última instancia, se fundamenta en la capacidad técnica y en las cualidades del aspirante. Éste es uno de los rasgos de la burocracia weberiana. De esta manera, existe un detallado procedimiento para la selección de personal que consta de la enumeración de ciertos requisitos considerados indispensable para la incorporación de los aspirantes al SEM. Uno de los objetivos es tratar de empatar el perfil general del candidato con las responsabilidades y las tareas a desarrollar. Sin embargo, este tipo de sistema que privilegia la capacidad técnica y la especialización puede, como menciona Crozier, llevar a una estandarización de los miembros de la estructura burocrática. Si esto ocurre, puede generarse un “ciclo vicioso” en el que la burocracia se repita a sí misma y pierda la capacidad de corregirse y evolucionar.⁸⁴ En el mismo sentido, Burns y Stalker consideran que las organizaciones burocráticas pueden fácilmente comenzar a volverse resistentes al

⁸¹ Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op. cit.*, artículo 26, y Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, artículo 59.

⁸² Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op. cit.*, artículo 27.

⁸³ *Ibid*, artículo 27-bis.

⁸⁴ Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*. Nueva York, Routledge, 2010, pp. 346.

cambio. Si esto sucede, la falta de flexibilidad del esquema organizativo puede favorecer la continuidad y la preservación del *statu quo*.⁸⁵ Me pregunto si el sistema de reclutamiento del SEM adolece de estos vicios.

El proceso de ingreso al Servicio Exterior es operado por la subcomisión de ingreso y un grupo de apoyo que incluye una selección de miembros del SEM (con el rango mínimo de consejero), funcionarios de la Cancillería no-miembros del SEM (con el cargo mínimo de director general adjunto), académicos reconocidos y personalidades de la sociedad civil.⁸⁶ Operativamente, esto se hace formando comités de selección, integrados por funcionarios y expertos que utilizan sistemas de evaluación previamente acordados y diseñados por la propia Secretaría (fundamentalmente por el IMR). De esta forma, la Ley delimita las características de los exámenes, entrevistas, cursos y prácticas que integran el proceso de ingreso⁸⁷ y el Reglamento fija las reglas para la emisión de convocatorias públicas de ingreso a ambas ramas del SEM.⁸⁸

Una vez que se ha cumplido satisfactoriamente con los requisitos de ingreso en un ambiente competitivo, el Reglamento agrega una última condición general que enuncia, simplemente, que quienes logren ingresar al SEM deberán rendir protesta de lealtad y servicio, así como conducir su actuación con apego a la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia.⁸⁹

Finalmente, resulta importante destacar aquí que, por primera vez, la normatividad vigente indica en forma explícita que la Cancillería pueden buscar perfiles especializados

⁸⁵ T. Burns y G.M. Stalker, *The Management of Innovation*. Londres, Tavistock, 1966.

⁸⁶ Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op. cit.*, artículo 36.

⁸⁷ Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op. cit.*, artículo 28.

⁸⁸ Como excepción única para un sistema civil de carrera "cerrado", se permite el ingreso "lateral" al SEM en caso de personal temporal o asimilado. Véase Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, *ibid*, artículo 40.

⁸⁹ Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op. cit.*, artículo 41.

en materias y campos de interés para la Secretaría.⁹⁰ Esta innovación es realmente una adecuación de la norma a la práctica ya establecida con alguna anterioridad de orientar — y limitar— ciertos concursos de ingreso a la selección de personal técnico-administrativo especializado en asuntos de administración o de tecnologías de la información. Aunque en la lógica de especialización de tareas esta posibilidad constituye un avance, lamentablemente aquí también existe la limitación presupuestal: el propio Reglamento establece que la realización de estos concursos de ingreso está sujeta a la disponibilidad de plazas vacantes.⁹¹

La especialización

Así como el ingreso al Servicio Exterior está fundamentado en reglas y procedimientos de evaluación de criterios técnicos que complementan las credenciales y el expediente profesional y académico de los candidatos, buscando determinar el potencial de sus cualidades profesionales, los ascensos en el escalafón del SEM están detalladamente reglamentados mediante una serie de requisitos en torno al desempeño profesional, la experiencia, el mérito personal y el tiempo que el miembro del SEM ha permanecido en el mismo rango. Todo esto bajo un estricto orden jerárquico de promoción que justifica la posesión del cargo. En palabras de Weber,

el [...] cargo es una “profesión”. Esto se manifiesta ante todo en la exigencia de una serie de conocimientos firmemente prescritos, que casi siempre requieren una intensa actividad durante largo tiempo, así como de pruebas especiales indispensables para la ocupación del cargo.⁹²

⁹⁰ *Ibid*, artículo 34.

⁹¹ *Ibid*, artículo 35.

⁹² Max Weber, *op. cit.*, p. 1153.

Y, continuando con su razonamiento, todos estos factores refuerzan el principio de impersonalidad dentro de la organización y contribuyen a fomentar una actitud profesional que fortalece el sentimiento de “servicio” y de “lealtad”.

La Ley y el Reglamento establecen los requisitos y procedimiento para los ascensos del personal de carrera en sus dos ramas. Dicho procedimiento consta de la evaluación del expediente de los aspirantes a ascenso en función de las siguientes prioridades, a saber: méritos y eficiencia demostrados en el desempeño de sus cargos y comisiones, potencial de desarrollo y capacidad para asumir mayores responsabilidades así como antigüedad tanto en el rango (antigüedad relativa), como en el servicio (antigüedad absoluta).⁹³ En este último rubro se establece también que no será posible ascender o participar en concursos de ascenso sin antes haber cumplido dos años de antigüedad como mínimo en el rango al que se pertenezca.⁹⁴ Igualmente, la Ley determina que, de manera programada para cada rango, deberá efectuarse una evaluación quinquenal de todos los miembros del SEM.⁹⁵

Por último, el formato, procedimientos y criterios de evaluación para todos y cada uno de los exámenes de ascenso en las distintas ramas y rangos del SEM se detallan en los artículos 45 al 71 del Reglamento. Baste resaltar solamente en este momento que no todos los rangos de la rama técnico-administrativa tienen derecho a la presentación de examen de ascenso ya que, para algunos rangos, esta posibilidad está limitada a la evaluación de su expediente y a su antigüedad relativa.

⁹³ Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op. cit.*, artículo 37.

⁹⁴ *Ibid*, artículo 38. Cabe mencionar aquí que esto representa un cambio importante con respecto a la Ley en su formato inicial, ya que previo a las reformas de 2002, se establecía que este periodo mínimo sería de un año, no de dos. Mediante estas reformas, dicho sea de paso, se introdujo a la Ley (en este mismo artículo) la figura del examen de “media carrera”, que debe ser presentado conforme a las reglas estipuladas en el artículo 39 por los primeros secretarios.

⁹⁵ *Ibid*, artículos 40, 40-bis y 40-ter.

La observancia a la norma

Si el imaginario estudiante de la carrera de Relaciones Internacionales al que me referí en el capítulo anterior ha tenido la paciencia de leer hasta esta página, y si las preguntas que he venido esbozando han acrecentado su interés por conocer cómo funciona realmente el Servicio Exterior, estoy seguro de que continuará la lectura hasta el final del presente estudio. Conocer el desarrollo institucional del SEM y la evolución de la normatividad que lo rige bajo la óptica del tipo ideal burocrático propuesto por Weber le permitirá contar con los elementos para comenzar a entender por qué el marco regulatorio, la estructura jerárquica de autoridad con áreas de competencia definidas, los procedimientos de ingreso y ascenso basados en criterios técnicos y meritorios, los mecanismos de disciplina y control fundamentados en normas escritas y la progresiva especialización en el desempeño de labores determinan el funcionamiento del programa de rotación del Servicio Exterior, nuestro tema principal.

En este contexto, las normas específicas que regulan los traslados constituyen el siguiente paso para entender, al menos formalmente, los movimientos de personal diplomático dentro y fuera de México. La realidad de la lógica con la que funciona tal programa la discutiremos en los capítulos siguientes.

La Ley establece que la Secretaría vigilará que la adscripción del personal de carrera en el extranjero y en México se ajuste a una rotación programada, asegurándose de que, sin excepción, ninguno de sus miembros permanezca fuera del país o en la Secretaría más de ocho años continuos. Los miembros de la rama diplomático-consular, no menos de dos años ni más de seis en una misma adscripción en el exterior, y los miembros de la rama técnico-administrativa no más de ocho.⁹⁶ Como en algunas otras

⁹⁶ Ibid, artículo 11. Esto refleja un cambio con respecto al texto original de la Ley que establecía el máximo en 6 años.

partes del articulado de la normatividad, en éste y otros artículos que se refieren a los programas de rotación del personal, se introduce la figura de “por necesidades del Servicio”. Esta figura, como retomaremos en nuestra discusión más adelante, no se define en ningún lado de la reglamentación, pero se utiliza en forma recurrente como factor explicativo de las decisiones que se toman con respecto a los traslados (y a muchas más decisiones que afectan directamente al personal del SEM).

La Ley y, en particular el Reglamento, en los artículos del 94 al 101, determinan específicamente el procedimiento del Programa de Traslados.⁹⁷ Ahora bien, ¿por qué de mi interés en explicar, en primer lugar, el contexto (histórico, normativo y organizativo) de la Cancillería y del SEM y después destacar las reglas específicas de operación del programa de rotación? ¿Por qué los siguientes dos capítulos se enfocan en analizar cuáles han sido los movimientos de personal del servicio en los últimos años? Muy sencillo: por lo que aquí llamaré la “lógica de cargo” en el Servicio.

La lógica de cargo descansa en la tensión del binomio: asignación vs., ocupación. Me explico: la “asignación” de un cargo para que cualquier miembro del SEM ocupe una plaza vacante (quizá con la exclusión de los embajadores, cónsules generales y jefes de misión), está determinada en realidad por el escalafón, esto es, por el nivel jerárquico y rama al que el miembro pertenece. Pero esto es sólo la primera parte de la ecuación, ya que la “ocupación” del miembro del SEM, esto es, las labores a desarrollar en el día a día y sus condiciones de trabajo, dependen realmente de a dónde y bajo qué circunstancias se efectúa el traslado (oficina, plazas presupuestarias disponibles y titular, entre otros).⁹⁸

⁹⁷ Destaca por su importancia para nuestros fines el artículo 94 del Reglamento, que define los criterios para el Programa Anual de Rotación, véase el Anexo 1.

⁹⁸ En relación con la importancia de este último (el titular), es conveniente referirnos a la crítica que hace Jackall al modelo legal-racional de Weber, al afirmar que en el modelo burocrático se llega a desarrollar un fuerte sentimiento de lealtad hacia el superior. Este sentimiento desplaza el interés de la organización al verse sustituido por un interés de grupo. En el caso del SEM, así se desarrollan las camarillas de nuevas relaciones de poder, mismas que pueden ser determinantes

Este hecho resulta crítico para entender, efectivamente, el funcionamiento real del SEM y para evaluar si la administración de recursos humanos de la Cancillería la fortalece para lograr sus objetivos organizacionales, esto es, de política exterior.

Capítulo 3: Análisis de los movimientos de rotación del SEM: el mundo real

En este capítulo presento una caracterización del comportamiento de los movimientos de rotación del personal del SEM en los últimos años y efectúo un análisis estadístico descriptivo de cuatro años dentro del periodo comprendido entre 2012 y 2015. Mi interés es evaluar si es razonable suponer que las decisiones que regularmente instrumentan las instancias de la Cancillería encargadas de la administración de recursos humanos (básicamente la Comisión de Personal, la Dirección General del Servicio Exterior y Recursos Humanos, y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos) obedecen a una lógica que fortalece a la institución para lograr la consecución de los objetivos de política exterior, según están definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) y del Programa Sectorial de la SRE (Programa Sectorial), o si puede argumentarse que la política de manejo del personal de carrera de la Secretaría realmente responde a una racionalidad burocrática normativa y funcional que no necesariamente robustece a la Cancillería como organización para cumplir con su misión.

Como lo anticipé en el primer capítulo, para enmarcar el análisis realizado utilizo —además de conceptos weberianos a los que nos hemos referido en las anteriores secciones— el modelo Michigan de la teoría de administración de recursos humanos. Elegí este modelo porque se integra en forma natural al modelo organizativo burocrático. Además, como se verá a continuación, es muy sencillo.

Inicio con una definición básica, pero de la mayor importancia. Para los fines del presente estudio se entiende por “conducción de la política exterior” al conjunto de decisiones y acciones en materia de definición de objetivos, planeación estratégica y determinación de líneas acción, ejecución de actividades, monitoreo y evaluación de resultados de las actividades que la Cancillería emprende en materia de política exterior.

Todas estas acciones, fundamentadas desde luego en lo establecido por la Constitución, el marco jurídico nacional aplicable, las normas y principios del derecho internacional y los convenios internacionales de los que México es parte. Así entendida, se asume que los objetivos de política exterior definidos en el PND y el Programa Sectorial enmarcan y guían todas las actividades de la institución, sean éstas sustantivas u operativas. En este sentido, los recursos financieros (presupuestos), materiales (bienes muebles e inmuebles) y humanos (personal) que el Estado mexicano pone a disposición de la SRE para que desempeñe sus labores presupone, no solamente una administración racional de éstos, sino su disposición y manejo eficientes que, alineados con la conducción de la política exterior, promueva eficazmente el logro de los objetivos que la orientan.

En este contexto, como se estableció en el capítulo introductorio, la evaluación que aquí se hace no busca determinar si los objetivos de política exterior en el periodo analizado se alcanzaron o no. Ése sería otro tipo de ejercicio que, partiendo de los indicadores establecidos en el capítulo 4 (indicadores) del propio Programa Sectorial y, por consiguiente, en los mecanismos de monitoreo de desempeño de los diferentes programas de la Secretaría, evaluará el grado en que se lograron los objetivos y metas propuestas. Lo que pretendo hacer es, a partir del análisis de los movimientos de rotación del personal del SEM, determinar si hay evidencia de que una de las piezas fundamentales para la conducción eficaz de la política exterior (esto es, la administración de los recursos humanos de la Cancillería) es realmente es eficaz.

El modelo

Toda organización busca administrar los recursos de que dispone de la manera que más convenga a sus intereses. Cuando se trata de una institución pública, estos intereses están claramente delimitados por un marco reglamentario y por los objetivos que en materia política, económica o social establece el Estado. La política exterior no es la excepción y la Cancillería tampoco. Woodrow Wilson, desde finales de siglo XIX, proponía que el objetivo de la administración pública es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer correcta y exitosamente y, segundo, cómo puede hacerlo de la manera más eficiente posible.⁹⁹ Esta segunda parte es la que más me interesa.

Por su parte, a principios del siglo XX, Frederick Taylor postulaba que si una organización conducía sus operaciones con base en ciertos principios de administración científica, esto la llevaría a descubrir la mejor manera de hacer las cosas para alcanzar sus objetivos.¹⁰⁰ Los principios taylorianos que quiero recuperar aquí son los que se relacionan directamente con el manejo de recursos humanos: selección, entrenamiento y desarrollo del personal; clara definición y supervisión estricta de las labores a realizar y, por último, división del trabajo.

En general, el propósito de cualquier departamento encargado de la administración de recursos en una organización es asegurar, en función de los recursos disponibles, que todos los elementos que la integran cuentan con lo necesario para funcionar de la manera más eficiente posible para lograr sus objetivos. En particular las áreas encargadas de la administración de los recursos humanos tienen a su vez objetivos que pueden clasificarse de la siguiente manera:

⁹⁹ Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, junio de 1887, p. 2.

¹⁰⁰ Jeong Chun, Hai Ibrahim y Nor Fadzlina Nawi, *Principles of Public Administration: An Introduction*. Kuala Lumpur, Karisma Publications, 2007, p. 58.

1. **Objetivos organizacionales:** se relacionan directamente con los objetivos de la organización. Suelen expresarse en políticas de personal orientadas a promover la eficacia operativa de áreas sustantivas con el fin de contribuir a que estas áreas y, por ende, la organización en su conjunto, logre sus objetivos.
2. **Objetivos funcionales:** tienen que ver con la eficiencia del funcionamiento de las distintas áreas de la organización. Usualmente se refieren a las acciones de administración y apoyo que las áreas de recursos humanos prestan para que la organización funcione.
3. **Objetivos de desarrollo de capital humano:** se refieren a las labores de reclutamiento, selección, contratación, entrenamiento, monitoreo y evaluación del personal de la organización.

El modelo Michigan de administración de recursos humanos,¹⁰¹ también conocido como el “modelo *matching*”, es considerado como un modelo “duro” (en contraposición a los “suaves”), y postula que el personal de una organización es meramente un recurso más, como los recursos financieros o los bienes de capital, que debe adquirirse al menor costo posible y utilizarse de manera racional para alcanzar los objetivos estratégicos de la organización. Se parte de la premisa de que lo más importante a considerar, al definir e instrumentar las políticas que regulan el manejo de los recursos humanos, son los requerimientos de la organización para, precisamente, alcanzar sus objetivos organizacionales. Todo lo demás es secundario.

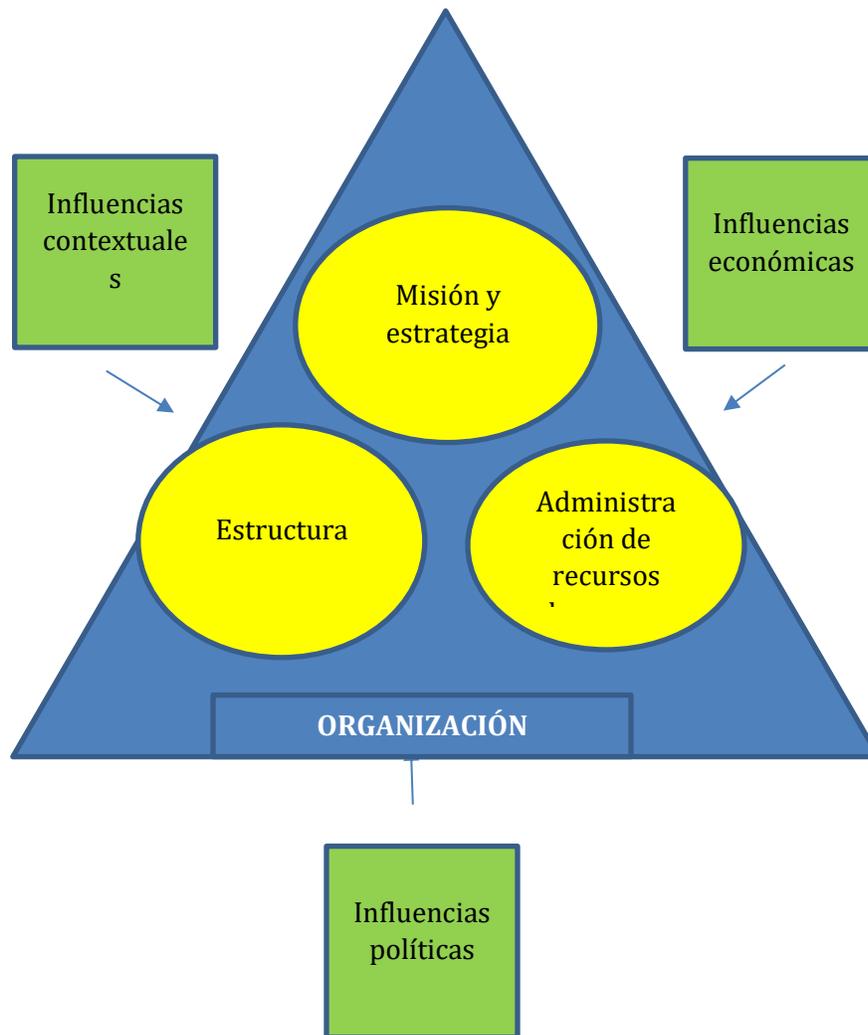
En este contexto, dado que se considera que el fin último de la organización es cumplir con su misión, la función principal de los departamentos de recursos humanos es alinear las prácticas de administración de personal con los objetivos organizacionales, es

¹⁰¹ Fombrun, *et al.*, *op. cit.*

decir, emparar (*match*) las características y facultades del empleado con las necesidades de la organización. De esta manera, el modelo propone un esquema de relación entre el empleador y el empleado de “cumplimiento” (*compliance*) y enfatiza la necesidad de que el departamento de recursos humanos asegure que los empleados con los se disponga sean los adecuados y, para ello, destaca la necesidad de contar con prácticas de reclutamiento, selección de personal, capacitación, promoción y reconocimiento apropiadas. Así, el reclutamiento y la selección de personal están guiados por una serie de reglas formales que buscan definir las actividades a realizar y establecer mecanismos de monitoreo de desempeño para garantizar su alineación con los objetivos organizacionales; la capacitación que recibe el personal debe estar dirigido específicamente hacia áreas particulares que le permitan desarrollar capacidades que contribuyan a que se alcancen tales objetivos, y la supervisión del desempeño laboral debe acompañarse de algún tipo de reconocimiento o incentivos que se otorguen al personal destacado. El modelo suele representarse como el triángulo que se muestra a continuación:¹⁰²

¹⁰²Los diagramas de este capítulo son de elaboración propia, tras una adaptación del modelo Michigan con base en M. Armstrong, *op. cit.*

Diagrama 1. Representación gráfica del modelo Michigan



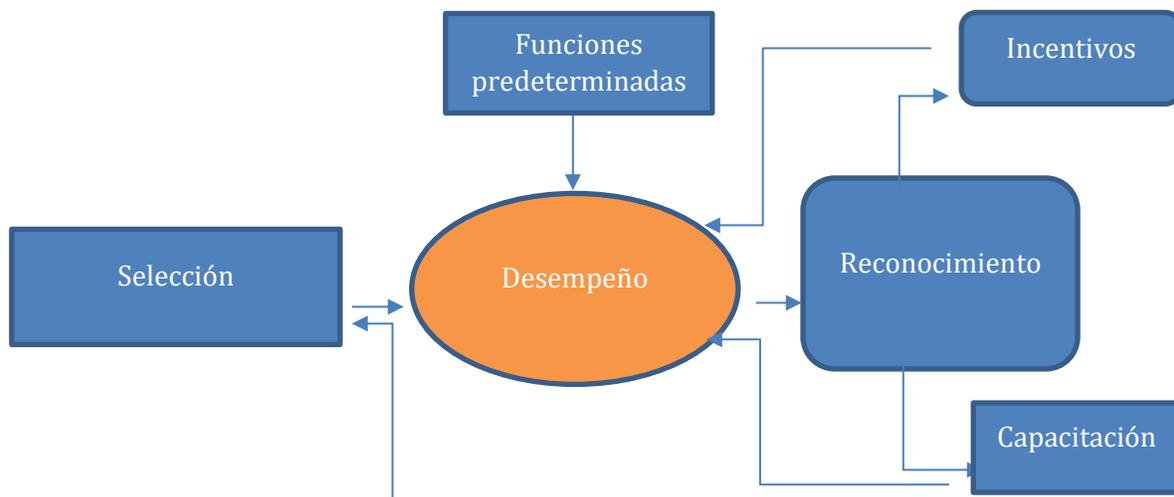
Fuente: elaboración propia con base en el modelo Michigan.

El triángulo representa los factores internos y externos que influyen en una organización, los cuales están íntimamente interrelacionados. Una vez que la misión y los objetivos estratégicos de la organización han sido definidos, la estructura organizacional se adapta a éstos y, por último, la administración de recursos humanos se alinea y responde tanto a la estructura como a los fines de la organización. A su vez, estos tres factores internos reaccionan y se adaptan conforme varían, en la medida en que cambian las condiciones

externas (políticas, económicas, contextuales) en las que opera la organización para, nuevamente, asegurarse de que ésta cumple los objetivos establecidos.

El modelo Michigan también postula lo que se denomina como el “ciclo de los recursos humanos”, donde el desarrollo del personal es a su vez resultado de distintos componentes, a saber: correcta selección de los empleados con base en criterios bien definidos de perfiles y descripción de puestos; monitoreo constante de su desempeño con base en el ejercicio de funciones predeterminadas; reconocimiento a la labor bien realizada mediante incentivos y una continua capacitación que, a su vez, sirve de retroalimentación para un posterior proceso de selección. Todo lo anterior, en función de los objetivos organizacionales y la estructura.

Diagrama 2. Representación gráfica del ciclo de recursos humanos, modelo Michigan



Fuente: elaboración propia con base en el modelo Michigan.

Si por fortuna he podido mantener el interés de la lectura de mi imaginario estudiante de Relaciones Internacionales, confío en que a estas alturas le serán evidentes los paralelismos que pueden trazarse entre lo propuesto por el modelo Michigan y la caracterización weberiana del modelo organizacional burocrático: una estructura

establecida que define áreas de competencia y niveles de responsabilidad para el personal; delimitación de tareas y especialización con base en normas preestablecidas que definen funciones; reclutamiento y selección de personal basado en criterios de capacidad y conocimiento técnico que respondan a los objetivos de la organización, y procedimientos de monitoreo de desempeño y control que reconocen los logros del personal y los incentivan mediante un sistema de promoción dentro de la estructura jerárquica.

Ahora bien, en su página electrónica institucional, la Cancillería define como su misión la de conducir la política exterior de México. Esto lo efectúa mediante la promoción del diálogo, la cooperación, la promoción del país y la atención a los mexicanos en el extranjero, así como la coordinación del desempeño internacional del gobierno de la República.¹⁰³ En el mismo sentido, el Manual de Organización de la SRE establece como su misión la siguiente:

Ampliar y profundizar las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación con las distintas regiones del mundo a favor del desarrollo integral de todos los mexicanos. Preservar y fortalecer la soberanía e independencia de México y garantizar los intereses y la seguridad nacional con base en los principios constitucionales de política exterior. Asegurar la coordinación de las acciones y programas en el exterior de los tres niveles de gobierno y los distintos poderes que incidan en las relaciones de México con otros países, así como vigorizar la expresión de la identidad cultural y la imagen de México.¹⁰⁴

En concordancia con esta misión, la estrategia de la SRE ha sido plasmada tanto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) como en el Programa Sectorial de la Cancillería. En el PND se fijan cinco metas nacionales: un México en paz, un México incluyente, un México con educación de calidad, un México próspero y un México con responsabilidad global (además de tres estrategias transversales: democratizar la productividad, contar

¹⁰³ Secretaría de Relaciones Exteriores, Qué hacemos (página web). Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/que-hacemos>.

¹⁰⁴ Manual de Organización de la SRE, Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2011.

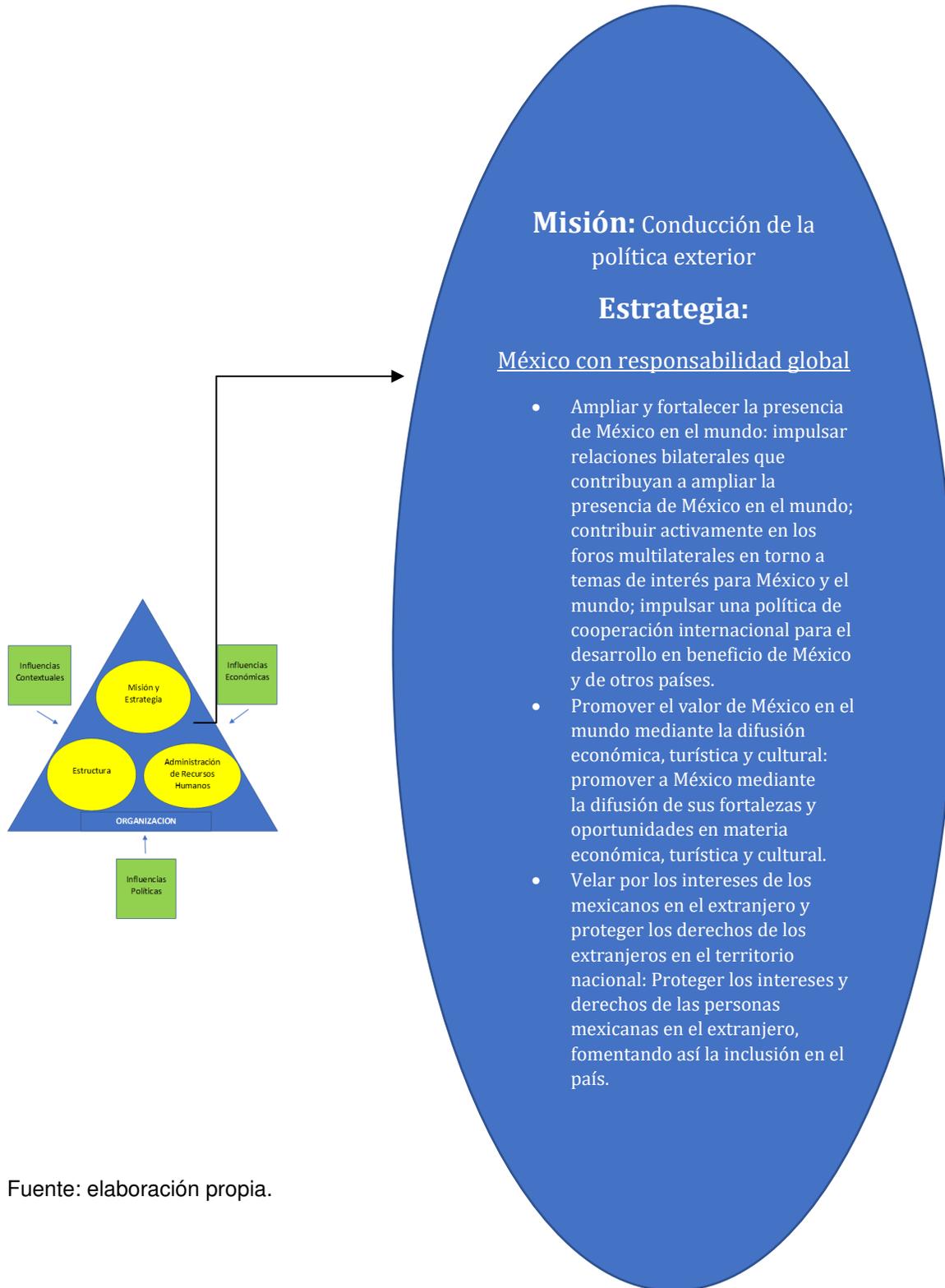
con un gobierno cercano y moderno, e incorporar la perspectiva de género). De interés para nuestro análisis es la quinta meta nacional: un México con responsabilidad global. El mismo Plan define esta responsabilidad global como

[...] una fuerza positiva y propositiva en el mundo al servicio de las grandes causas de la humanidad; un país cuya actuación global incorpore la realidad nacional y las prioridades internas enmarcadas en las otras cuatro metas nacionales para que éstas sean un agente determinante de la política exterior; una nación que fortalezca su voz y su presencia en la comunidad internacional recobrando el liderazgo en beneficio de las grandes causas globales.¹⁰⁵

Adicionalmente, el PND establece cuatro objetivos de política exterior para la consecución de la quinta meta nacional: ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo, promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural; reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva, y velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en territorio nacional. Por su parte, el Programa Sectorial postula cinco objetivos de política exterior alineados con el PND: impulsar relaciones bilaterales que contribuyan a ampliar la presencia de México en el mundo; contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a temas de interés para México y el mundo; impulsar una política de cooperación internacional para el desarrollo en beneficio de México y de otros países; promover a México mediante la difusión de sus fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural y proteger los intereses y derechos de las personas mexicanas en el extranjero fomentando así la inclusión en el país. Tomando en cuenta lo anterior y por su interés para el análisis, podemos esquematizar de la siguiente manera el primero de los elementos del modelo Michigan:

¹⁰⁵ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/>

Diagrama 3. Representación gráfica del primer elemento del modelo Michigan



Fuente: elaboración propia.

En lo que se refiere a su estructura orgánica la Cancillería, ésta se integra, en primera instancia, por diversas unidades administrativas cuyas responsabilidades y facultades se encuentran agrupadas tanto en términos regionales como temático-funcionales. Así, de las cuatro subsecretarías, la Oficialía Mayor y la Consultoría Jurídica, hay 28 direcciones generales, tres órganos desconcentrados, las secciones mexicanas de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas, y un órgano interno de control, además de 46 delegaciones y oficinas en territorio nacional. Cada una de estas oficinas tiene vínculos definidos de jerarquía, comunicación y coordinación tanto con la oficina del secretario como con las diferentes áreas funcionales de la estructura.¹⁰⁶ A esta estructura básica se suma, por supuesto, la red de Representaciones de México en el Exterior (RME), que suma 80 embajadas, 66 consulados (generales y de carrera), 8 misiones y 3 oficinas de enlace.¹⁰⁷

La administración de los recursos humanos, que es el tercer elemento del modelo, tiene como eje al SEM. Sin afán de repetir lo que ya hemos mencionado antes, simplemente nos limitaremos a subrayar que éste se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado, y comprende las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa que a su vez se diferencian y dividen por escalafón, en rangos. La distribución por rangos de los miembros del SEM, por rama, se presenta a continuación:

Tabla 1. Distribución por rangos de los miembros del SEM de la rama diplomático-consular

Rama diplomático-consular	Embajador	Ministro	Consejero	Primer secretario	Segundo secretario	Tercer secretario	Agregado diplomático	Total
Número	86	83	119	136	150	171	35	780
%	11	11	15	17	19	22	5	100

Fuente: elaboración propia con cifras de 2015 de la SRE.

¹⁰⁶ Ver Anexo 2, Estructura orgánica básica de la SRE.

¹⁰⁷ Ver Anexo 3, Representaciones de México en el Exterior.

Tabla 2. Distribución por rangos de los miembros del SEM de rama técnico-administrativa

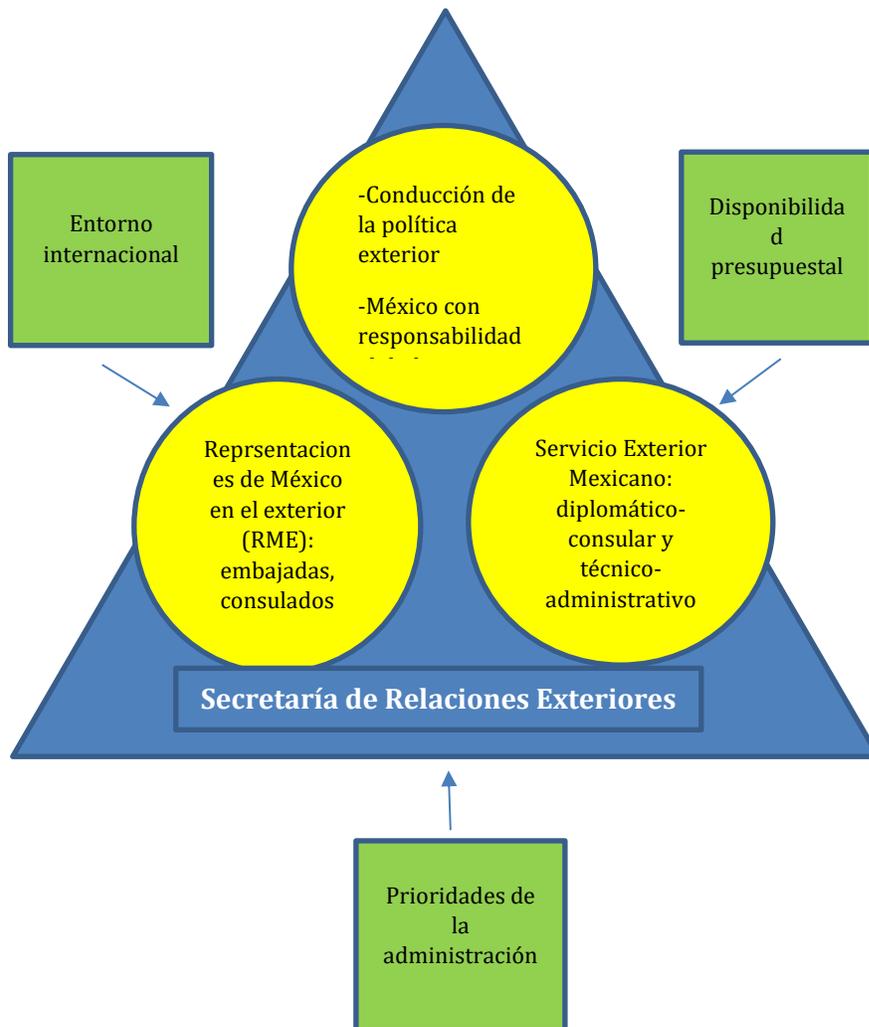
Rama técnico - administrativa	Coordinador administrativo	Agregado administrativo A	Agregado administrativo B	Agregado administrativo C	Técnico administrativo A	Técnico administrativo B	Técnico administrativo C	Total
Número	25	24	36	49	58	76	136	404
%	6	7	9	12	14	19	34	100

Fuente: elaboración propia con cifras de 2015 de la SRE.

La Cancillería cuenta además con un cuerpo de funcionarios y empleados que laboran en las distintas áreas de las oficinas centrales que, aunque no forman parte del SEM, son trabajadores federales. Finalmente, y de gran importancia por la labor de apoyo que desempeñan, son los más de 1,700 “empleados locales” que trabajan en embajadas, misiones y consulados (sobre todo en las áreas de documentación consular y de protección y asistencia consular); sin embargo, respecto a este grupo de empleados, el Reglamento de la Ley del SEM establece lo siguiente: “El personal contratado en estos términos, no pertenece ni será considerado, bajo ninguna circunstancia, miembro del Servicio Exterior o trabajador de la Secretaría”, aunque haya lineamientos específicos de la Dirección General del Servicio Exterior y Personal que puntualmente regulan su contratación.

Con todos estos elementos, podemos hacer una adaptación de la representación del modelo para el caso que nos ocupa:

Diagrama 4. Representación gráfica del modelo Michigan



Fuente: elaboración propia con base en el modelo Michigan.

De acuerdo con el modelo, los factores externos pueden ejercer su influencia sobre la organización de muy distinta manera y en distinto grado. Dado el enfoque de este estudio, simplemente enumeramos algunos ejemplos que, por su importancia, hemos de mantener en mente. En primer lugar, la disponibilidad presupuestal es fundamental para el funcionamiento de cualquier institución de gobierno. Lamentablemente, el presupuesto de la SRE no depende de las prioridades de política exterior del gobierno, sino más bien de las condiciones económico-presupuestarias del Estado. En este sentido, es poco lo que la Cancillería puede hacer para incrementar los recursos de su asignación presupuestal. Un

caso muy concreto de la influencia que ejerce este factor es el hecho de que el propio Reglamento del SEM establece que la realización anual de los concursos de ingreso está sujeta a la disponibilidad de plazas vacantes; es decir, que aun si hubiera la necesidad por razones estratégicas de aumentar el número de personal que ingresa al SEM, esto no sería posible por cuestiones presupuestarias.¹⁰⁸

De igual manera, los programas de rotación de personal limitan su alcance, entre otras razones, en función del presupuesto con el que se cuenta. En segundo lugar, de acuerdo con sus facultades constitucionales, las prioridades del presidente en turno en materia de política exterior inciden directamente tanto en los objetivos como, indirectamente, en la asignación de recursos programáticos. Por último, en tercer lugar, el entorno internacional influye también de manera determinante en cualquier decisión que se tome en lo que respecta a posibles cambios en la asignación de los recursos humanos. Un claro ejemplo de lo anterior lo constituye la creciente tensión que el ambiente antiinmigrante en Estados Unidos ha generado para la agenda bilateral y el esfuerzo que la Cancillería ha realizado para reforzar las áreas de protección en su red consular.

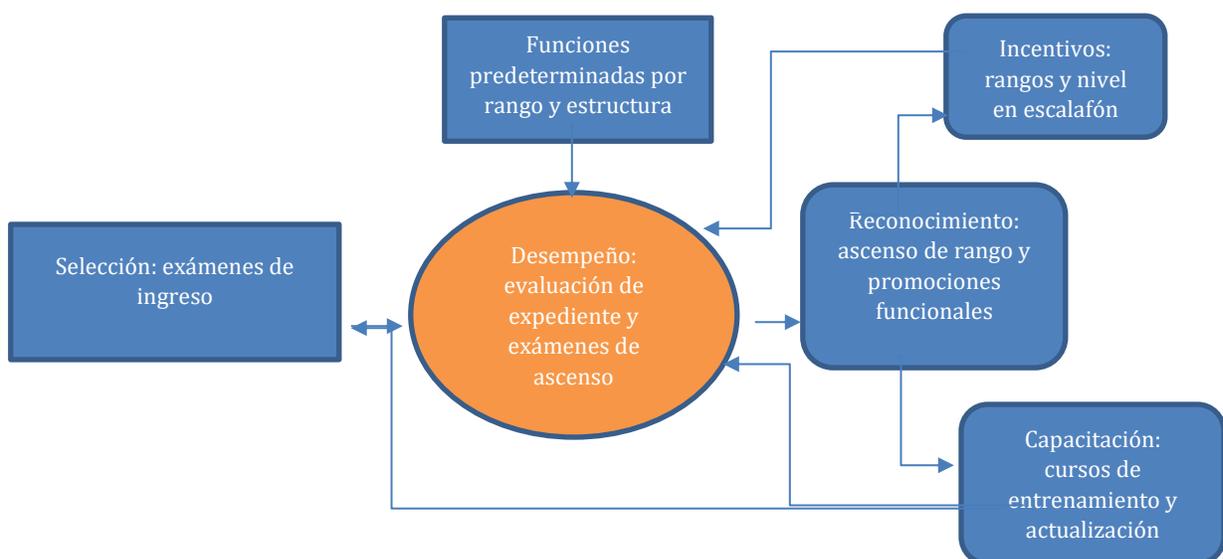
Conviene aquí nuevamente llamar la atención sobre el hecho de que el modelo se concentra en los elementos sobre los cuales tiene control la organización, esto es, sobre los que puede, de manera independiente, incidir con decisiones y acciones de carácter interno. Me explico: tomando en cuenta que la Cancillería, como eje central del modelo, tiene una misión definida (conducción de la política exterior), una estrategia delimitada por los objetivos de política exterior del PND y del Plan Sectorial 2013-2018, y una estructura orgánica y funcional resultante de la normatividad vigente, si las prácticas de manejo de personal están o no alineadas con los objetivos organizacionales depende de las decisiones internas que se tomen. No es el caso de los factores externos del modelo. Las

¹⁰⁸ Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. *op. cit.*, artículo 35.

restricciones presupuestales, por ejemplo, es claro que influyen en lo que puede o no hacerse en términos de personal, pero tal ámbito no está bajo el control de la Secretaría (sino de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). De igual manera, la influencia del entorno internacional en la agenda de política exterior o de los cambios en dirección de la política interna del país, no están bajo el control de la Cancillería; ésta simplemente tiene la capacidad de responder a las nuevas circunstancias reajustando —o no— la manera en que organiza y asigna los recursos humanos con los que cuenta. Este hecho permea y define el alcance y los límites del presente análisis.

Antes de exponer la metodología de análisis que seguí, es necesario retomar la discusión sobre lo que el modelo define como el ciclo de recursos humanos, con el fin de tener un panorama claro sobre los elementos que inciden tanto en la administración del personal en general del SEM, como en los movimientos de rotación.

Diagrama 5. Ciclo de recursos humanos, modelo Michigan



Fuente: elaboración propia con base en el modelo Michigan.

En el caso de la Cancillería, hay tres instancias administrativas que directamente influyen en este ciclo, a saber: la Dirección General del Servicio Exterior y Recursos Humanos (DGSERH), el Instituto Matías Romero (IMR) y, de manera predominante, la Comisión de Personal del Servicio Exterior (Comisión). Todas inciden en diferentes momentos (de manera coordinada en la mayoría de los casos) sobre cada una de las fases del ciclo. La DGSERH, por ejemplo, realiza cotidianamente labores de planeación de los recursos humanos y administración de personal con la finalidad de ofrecer opciones para el mejor aprovechamiento de los recursos con los que se cuenta para el cumplimiento de los objetivos institucionales.¹⁰⁹ El IMR, por su parte, desempeña un papel determinante en el proceso de selección y reclutamiento, al igual que en el de capacitación, dado su mandato de preparar recursos humanos de alto nivel académico y técnico en materia de política exterior de México, diplomacia y política internacional y política exterior de México, en beneficio del Servicio Exterior Mexicano, la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras instituciones de interés público.¹¹⁰ La Comisión evalúa el desempeño profesional de los miembros del SEM mediante la revisión de expedientes y toma decisiones en torno a ingresos, ascensos, medidas disciplinarias, entre otras. Precisamente, es muy importante que la Comisión sea la de mayor peso en el proceso de decisión en materia de traslados, aunque ésta se someta a la aprobación final del secretario del ramo.

Cabe hacer notar aquí que sólo en el caso de la DGSERH el Manual de Organización menciona explícitamente como objetivo que las actividades a realizar refuercen la capacidad para cumplir los objetivos institucionales (organizacionales) en el

¹⁰⁹ Reglamento Interior de la SRE, Diario Oficial de la Federación, 8 de enero de 2009 reformado el 30 de noviembre de 2013; Manual de Organización de la SRE, Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2011.

¹¹⁰ SRE, Manual de Organización del Instituto Matías Romero, 2006.

caso de la DGSERH; curiosamente, los manuales de organización de la Comisión y el I IMR no hacen explícito este punto.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la Comisión, como instancia encargada de operar el Programa anual de Traslados de los miembros del Servicio Exterior (PROSEM), observa las reglas establecidas en los artículos 11 de la Ley y 93 a 101 del Reglamento. Como en el caso anterior, no se menciona explícitamente que el PROSEM tenga como objetivo contribuir a la misión o la estrategia de la Cancillería; lo que se deduce de la letra de este articulado, como objetivo del programa, es favorecer una equilibrada rotación del personal entre las diferentes áreas geográficas y evitar dos adscripciones continuas de vida difícil o de pronunciada carestía. Se indica también que, además de las necesidades del servicio, se toman en cuenta factores como la especialización temática y los conocimientos de idiomas. En este sentido podría suponerse que la Comisión, al evaluar las opciones de traslado de los funcionarios de las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa, debe considerar quiénes tienen el mejor perfil para desempeñarse en las diferentes adscripciones.

Se presupone también que el ejercicio se realiza en forma programada para dar certidumbre a todos los miembros del SEM (los cambios de los titulares de las RME no se incluyen en los programas de rotación, el mecanismo para su nombramiento y término de comisión es otro) y que los traslados se realicen en forma ordenada y gradual, considerando los tiempos mínimos y máximos de adscripción fijados en el artículo 11 de la Ley: de dos a seis años por asignación para los miembros de la rama diplomático-consular y dos a ocho para los miembros de la rama-técnico administrativa, especificando además que ningún miembro del SEM podrá permanecer fuera del país durante más de ocho años continuos.

Otra de las consideraciones es el tipo de adscripción; si está catalogada como de “vida difícil”, en ningún caso deberá excederse un máximo de dos años, de conformidad con lo establecido en el artículo 96 del Reglamento. Sin embargo, a pesar de que el PROSEM se presenta como un programa para realizar movimientos de personal de manera ordenada, la propia reglamentación abre la opción de que “por necesidades del Servicio”, la Comisión pueda realizar traslados fuera del programa de rotación, es decir, movimientos de personal no incluido. Esto sería entendible si realmente esta situación se diera sólo en los casos de excepción, pero la práctica común es que un buen número de traslados se realizan, precisamente, fuera del programa de rotación (en algunos años, el porcentaje de traslados fuera del PROSEM llega al 40% del total).

En principio, el PROSEM también busca brindar la oportunidad de consideración para traslado al personal que, llevando un mínimo de dos años en su adscripción, quiera dejarla. Cabe mencionar que, salvo la existencia de razones personales de fondo (enfermedad, grave situación familiar) o de problemas serios de desempeño, este tipo de casos son mínimos ya que la evaluación está sujeta no sólo a restricciones presupuestales, sino también a que no se generen vacantes en la representación en que el individuo labora y a la opinión del titular de la oficina. Por otra parte, el PROSEM también ofrece a los miembros del SEM la posibilidad de que expresen su predilección sobre las adscripciones a las que les gustaría ser asignados (se pide al interesado que, de acuerdo con los puestos vacantes, liste en orden de prioridad cinco opciones de RME a las que quisiera se le asignara).

En este contexto, aunque se pide al interesado que adicionalmente a sus cinco opciones indique áreas de interés geográfico o temático para los casos en que no sea posible trasladarlo a donde él solicita, no se define ningún criterio para esta selección más que la preferencia personal del interesado. Si bien se asume que, al evaluar las

propuestas de adscripción presentadas, la Subcomisión de Rotación de Personal toma en cuenta su perfil y experiencia profesional, así como sus preferencias geográficas o temáticas, frecuentemente el factor definitorio es la disponibilidad de vacantes y el hecho de que el nivel escalafonario del interesado coincida con el nivel de rango que requiere la plaza en la que desea desempeñar su labor. Aquí tampoco hay nada que explicita la consecución de los objetivos de política exterior como factor a tomar en consideración.

Es en este marco que cada año, normalmente entre enero y marzo, se envían a todas las RME las listas anuales del PROSEM anual. Aunque a lo largo del tiempo ha habido cambios de formato, en general se emiten cuatro listas. La primera es la Lista Preliminar de Traslado, que incluye todos los nombres del personal de carrera que son susceptibles de traslados (ya sea porque se cumplió el periodo reglamentario en la adscripción, porque el funcionario expresó su deseo de formar parte del programa o porque el titular de la RME así lo solicitó para un mejor funcionamiento de ésta), identificando tanto su rango (y, por ende, rama) como su adscripción actual. También identifica al personal que por haber cumplido el tiempo límite reglamentario en el exterior, sólo tiene la posibilidad de regresar a México y no de ser trasladado a otra RME. La segunda es la Lista de Vacantes en el Exterior, misma que incluye cada una de las plazas vacantes (o que se espera estarán vacantes) por adscripción, identificando la función a desempeñar. Es muy importante señalar que en esta lista también se “sugiere”, para cada plaza vacante, el rango y la rama del personal que, en principio, puede acceder a cada plaza. Esto es, la disponibilidad de plazas se reduce al rango que el interesado tenga, no necesariamente a su experiencia profesional o su desempeño. La tercera lista, la de Vacantes en México, es similar a la anterior e identifica el puesto o función de la plaza vacante, la unidad administrativa a la que está adscrita y la rama que “se sugiere” puede acceder a ella (es decir, hay plazas a la que los miembros de la rama técnico-administrativa no tienen

acceso). Estas tres listas se emiten de manera simultánea para el conocimiento de todos los miembros del SEM. Una vez que han tenido oportunidad de expresar sus preferencias para su próxima adscripción —o expuesto razones de peso para que se considere que no participen en el programa de rotación durante ese año— y que la Comisión de Rotación ha analizado todos los casos, se emite una cuarta lista, la Lista de Traslados Definitivos. Ésta incluye los nombres del personal que será trasladado, así como la adscripción y función que se desempeñará.

La metodología

Las listas del PROSEM mencionadas anteriormente constituyen una de las tres fuentes de las que se obtuvo información para este análisis. La información a la que se tuvo acceso proviene de la propia Secretaría e incluyó los programas anuales de 2012 a 2017. Sin embargo, como la granularidad de los datos obtenidos respecto al rango y a las funciones desempeñadas por cada miembro del SEM no fue constante a lo largo de todo el periodo, se optó por incluir 2011 como año base y extraer conclusiones para 2012, 2013, 2014 y 2015, en lugar de los seis que abarcaría el periodo completo (si hubiera sido posible analizar 2016 y 2017). Esto es, se examinaron:

1. Los traslados de personal,
2. Los cambios de rango y
3. Las funciones desempeñadas por cada miembro de las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa en 2012, comparándolas con 2011; las de 2013 se compararon 2012, y así, sucesivamente.

Dicho esto, el análisis efectuado (2012-2015) resultó ser robusto y los hallazgos bastante sólidos, y considero que no he encontrado indicios o alguna evidencia empírica concreta de que los PROSEM de los años de 2016 y 2017 se hayan comportado de manera

distinta. Me siento bastante confiado al argumentar que las conclusiones derivadas del análisis de 2012 a 2015 son perfectamente válidas para todo el periodo.

Ahora bien, la información de las listas de traslados, si bien contiene algunas variaciones a lo largo del tiempo, siempre incluye el nombre del miembro del SEM, el rango y la rama a la que pertenecía en el momento de aparecer en la lista, así como su adscripción inicial. Dado que no en todos los años se incluyó en las listas la función que desempeñaba en uno y otro caso, fue necesario recurrir a dos fuentes adicionales de información con el fin de extraer esos datos: el escalafón de los miembros del SEM y los organigramas y plantillas funcionales de cada una de las más de 150 representaciones de México en el Exterior. Una vez efectuado el laborioso esfuerzo de extracción de información, continué con el ejercicio de consolidación y validación mediante el cruce de los datos obtenidos en diferentes fuentes para, posteriormente, organizarla y reclasificarla en un formato que permita realizar el seguimiento de los cambios de adscripción y funciones de los miembros del SEM durante el periodo analizado.

Uno de los retos más importantes al organizar esta base de datos fue que los organigramas funcionales y las plantillas de las RME no utilizan un formato o catálogo único para identificar las funciones del personal que ocupa cada una de las plazas administrativas de la embajada, consulado o misión. Si bien la Cancillería ha desarrollado los así denominados Manuales de Organización Tipo para las embajadas, los consulados generales y los consulados de carrera y cada una de las RME tiene su propio manual de organización interna en el que se detallan tanto el organigrama funcional como los objetivos y tareas a desarrollar en cada una de las áreas; las descripciones de puesto en sus plantillas de personal, para cada una de las plazas, no se ajustan a las labores que se le asignan al personal. De este modo, puede decirse que, en la actualidad, la descripción de las funciones, en las plantillas, realizadas por un funcionario que ocupa una plaza

determinada no están definidas y detalladas de acuerdo con la descripción del puesto para dicha plaza, sino que más bien están determinadas por las características profesionales de la persona que ocupa esa plaza en un momento dado.

De esta manera, en los datos analizados de 2012 a 2015 se identificaron 1,670 descripciones funcionales diferenciadas para las plazas ocupadas por los miembros del SEM a lo largo de todo el periodo, por lo que fue necesario realizar un ejercicio para reclasificar esas funciones y consolidarlas. En los casos en que no era totalmente claro que la función correspondía a la de un departamento funcional en particular, el criterio utilizado para realizar esta consolidación fue el siguiente: primero, en cada una de las 1,670 descripciones funcionales se identificó la tarea sustantiva a llevarse a cabo (por ejemplo, una plaza cuya descripción de funciones era “encargado de asuntos políticos y prensa” se identificó como una plaza cuya función principal es la conducción de los asuntos políticos); segundo, se tomó en consideración el tipo de RME de cada una de las plazas administrativas para otorgar un mayor peso relativo a la tarea de acuerdo con el perfil de la oficina (por ejemplo, en los consulados de frontera donde las labores de protección son fundamentales, las plazas administrativas que identificaban esa tarea como parte de su descripción de puesto se identificaron como plazas cuya función era la protección); tercero, se consideró el mayor grado de especialización técnica necesario para realizar la función (por ejemplo, una plaza en la que se identificaba que el funcionario efectuaba labores de “encargado de valija, archivo, comunicaciones y documentación”, se clasificó como una plaza cuya función es “Documentación”; y por último, cuarto, se consideró el tiempo que el funcionario debería dedicar a la realización de la tarea (por ejemplo, en algún consulado en Estados Unidos cuya descripción de funciones era “asuntos comunitarios y culturales” se clasificó como una plaza de asuntos comunitarios).

De esta manera, integré en un catálogo único las 1,670 funciones, agrupadas en las siguientes 11 categorías: asuntos políticos, asuntos económico-comerciales y de promoción, asuntos multilaterales y de la nueva agenda, asuntos culturales y de cooperación, prensa, protección, documentación, asuntos comunitarios, administración, informática y, por último, supervisión (con esta clasificación se identificaron las funciones de los jefes de Cancillería y cónsules adscritos). Vale la pena mencionar que la clasificación resultante fue validada informalmente por miembros de rango intermedio del SEM, con experiencia en cuestiones de manejo de personal en la Secretaría y por algunos funcionarios con amplia experiencia en puestos de supervisión en el servicio (dos de ellos embajadores de carrera, y tres ministros). En general, los funcionarios consultados opinaron que, a pesar de ser una simplificación de la realidad, para el propósito de este análisis, la clasificación parecía ser razonable, sólida y útil.

Una vez que se logró esta clasificación, procedí a construir una base de datos en *Access* que permitiera identificar qué funcionarios habían sido efectivamente trasladados en cada programa anual, cual había sido su adscripción de origen, cual había sido la de destino y qué funciones les habían sido asignadas en cada una de ellas. Adicionalmente, identifiqué a quienes habían cambiado de rango para explorar si había una correlación entre los movimientos realizados, las funciones asignadas y los ascensos.

Es conveniente señalar aquí que el análisis de datos arrojó también información interesante sobre cambios de asignación de funciones en el personal del SEM asignado a las RME durante del periodo estudiado, independientemente de que no hubieran sido rotados de una adscripción a otra, así como de antigüedades promedio y máximas de permanencia en una adscripción. En ambos casos, los hallazgos se presentan en el análisis. Sin embargo, dado que la información que se obtuvo de los organigramas y plantillas de las unidades administrativas en México se fragmentó, se excluyeron del

análisis de funciones los traslados de y hacia México; es decir, el análisis detallado de cambios en funciones sólo incluye los movimientos de una RME a otra. Para nuestros propósitos, esto no resulta ser demasiado grave dado que la mayor parte de los miembros del SEM se encuentran desempeñando labores en el exterior.

Por último, aunque la fuente original de información fueron las listas de traslados, en los casos en que la información compilada directamente de los organigramas y plantillas de personal de las sedes complementaba los datos iniciales, ésta se incluyó en el análisis de la base de datos. Es por ello que también incorporé los movimientos de personal “fuera de rotación” para el periodo, lo cual me parece que permite tener una “radiografía” más precisa del proceso de rotación en su conjunto.

El análisis

El número reportado por la SRE de traslados realizados por año, de 2012 a 2017, se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 3. Traslados totales de miembros del SEM (incluyendo México como origen o destino)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total del periodo
Total	155	211	258	199	169	103	1048

Fuente: elaboración propia.

Estos totales incluyen los movimientos regulares que se realizaron “dentro” del PROSEM y los que se llevaron a cabo de manera extraordinaria “fuera” del programa, y que tuvieron como origen o destino ya sea una RME o las oficinas centrales en México, tomando en consideración también los movimientos de personal de primer ingreso que va al exterior.

Así, por ejemplo, la Cancillería informó que, en 2012, rotaron un total de 155 miembros pertenecientes a ambas ramas del SEM y en 2015, 199. Si consideramos los cuatro años que nosotros estamos analizando, en el periodo se trasladó a un total de 776 funcionarios.

De acuerdo con los datos, de estos 776 movimientos, en el periodo 2012-2015, 542 se efectuaron entre sedes, es decir, traslados en donde el funcionario dejó una adscripción en el exterior para irse a otra, también en el exterior. Sabemos que 234 traslados debieron de haber correspondido a miembros del SEM que, o bien salían o entraban a México, o era personal de primer ingreso que salió por primera vez al exterior. El detalle del número de movimientos por año entre RME, de acuerdo con la rama a la que pertenece el funcionario, se presenta a continuación:

Tabla 4. Traslados de miembros del SEM de una representación de México en el exterior a otra

Rama	2012	2013	2014	2015	Total del periodo
Diplomático-consular	104	58	102	92	356
Técnico-administrativa	42	29	56	59	186
Total	146	87	158	151	542

Fuente: elaboración propia.

Los datos parecen confirmar la idea bastante generalizada entre los miembros del servicio de que “por cada dos funcionarios diplomático-consulares hay un técnico-administrativo” (por ejemplo, en 2015 había un total de 1,184 miembros del SEM, 780 de la rama diplomático-consular y 404 de la rama técnico administrativa; una relación de dos a uno aproximadamente, que se ve reflejada en los movimientos anuales por rama: 104:42, 58:29, 102:56 92:59. Una primera hipótesis al observar este patrón podría ser que la probabilidad de ser sujeto de rotación es más o menos la misma si se pertenece a una u otra rama. Este argumento se ve reforzado por la antigüedad promedio que ambos tipos

de funcionarios tenían durante el periodo, antes de ser trasladados de una representación a otra. La siguiente tabla muestra esta información.

Tabla 5. Antigüedad promedio (años) en la representación previo al traslado a otra

Rama	2012	2013	2014	2015	Total
Diplomático-consular	4.4	4.1	4.1	4.3	4.2
Técnico-administrativo	5.4	4.6	5.1	4.4	4.8
Total	4.7	4.3	4.4	4.3	4.5

Fuente: elaboración propia.

Lo anterior pareciera ser bastante equitativo para el personal y podría no tener mayor importancia. Sin embargo, yo difiero. Entre otras, por dos razones que considero de peso: la primera, la inercia en ese orden y la normatividad son los factores que dominan el proceso, no la especialización de funciones; cambios en el ambiente externo (entorno internacional) o consideraciones de estrategias de política exterior. La segunda, los “objetivos organizacionales” del modelo Michigan (aquellos que tienen que ver directamente con la misión y los objetivos de la Cancillería) no predominan en las decisiones que toma la Comisión de Personal en materia de traslados sino, más bien, parecerían ser más relevantes los “objetivos funcionales”. Esto podría sugerir que las instancias encargadas del programa de rotación están más preocupadas por la eficiencia operativa de las distintas áreas de las representaciones de México en el exterior que por asignar los recursos humanos disponibles de manera que se fortalezca la institución con el fin de lograr sus objetivos.

Adicionalmente, el número de años promedio que durante ese periodo los funcionarios del SEM pasaron en una adscripción, antes de ser trasladados a otra, nos

confirma el apego burocrático a respetar las normas. Como se recordará, el Reglamento establece, para cada rama, un tiempo máximo de estancia en una adscripción, así como un tiempo máximo en el exterior. El promedio general de estancia en una RME es de cuatro y medio años, antes de rotar, y nos indica que la antigüedad es un factor fundamental en las decisiones de traslado y puede asumirse que, en general, la norma se cumple. Es más, como se muestra en la siguiente tabla, aun considerando la antigüedad máxima que el funcionario pasó en una misma adscripción antes de ser trasladado, el comportamiento observado entre 2012 y 2015 muestra una tendencia general a la baja, lo cual es indicativo de que la Cancillería hace un esfuerzo porque cada vez sean menos los casos en los que no se cumpla lo establecido por la normatividad.

Tabla 6. Antigüedad máxima (años) en la representación previo al traslado a otra

Rama	2012	2013	2014	2015	Total
Diplomático-consular	9	7	9	9	34
Técnico-administrativo	17	11	11	14	53

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, dado que los tiempos normativos máximos para la rotación de una representación a otra son menores para ambas ramas que el tiempo máximo que un miembro del SEM puede pasar en el extranjero sin regresar a laborar a la Cancillería, cabe suponer que el tiempo promedio que el funcionario pasa sin ser trasladado a México es mayor que el tiempo promedio que pasa sin ser rotado de una representación a otra. Sin embargo, los datos no confirman esta hipótesis (4.1 años sin ser rotado a México comparado con 4.5 años sin rotar en el exterior).

Tabla 7. Antigüedad promedio (años) en la representación previo al traslado a Cancillería

Rama	2012	2013	2014	2015	Total
Diplomático-consular	3.7	4.0	4.0	3.5	3.8
Técnico-administrativo	3.9	4.8	4.8	4.4	4.5
Total	3.7	4.3	4.6	3.8	4.1

Fuente: elaboración propia.

Lo anterior sugiere que la normatividad se cumple en ambos casos, aunque el argumento de que los regresos a México tienen como finalidad que el funcionario no pierda contacto con la realidad de su país y actualice sus conocimientos para poder desempeñar mejor su trabajo, no es en realidad relevante para el programa de rotación.

Uno de los parámetros que se exploró en detalle en el comportamiento de los movimientos de personal fue el factor regional. Comencemos por ver este comportamiento por rama, es decir, cómo se movieron tanto diplomático-consulares como técnico-administrativos. No hay demasiada sorpresa. Se mantiene la relación de, más o menos, 2 a 1, de modo que es factible suponer que la condición de rama (si se pertenece a una u otra) no es un factor que influya en los traslados desde el punto de vista regional.

Tabla 8. Traslados de miembros de la rama diplomático-consular de Cancillería a una representación de México en el exterior, por región de destino

Año	2012	2013	2014	2015	Total general
África y Medio Oriente	7	8	6	5	26
América del Norte	21	28	62	21	132
América Latina y el Caribe	18	25	39	30	112
Asia Pacífico	10	6	13	6	35
Europa	15	31	40	25	111
Total diplomático-consular	71	98	160	87	416

Fuente: elaboración propia.

Tabla 9. Traslados de miembros de la rama técnico-administrativo de Cancillería a una representación de México en el exterior por región de destino

Año	2012	2013	2014	2015	Total general
África y Medio Oriente		1	8	3	12
América del Norte	8	18	32	17	75
América Latina y el Caribe	6	18	21	12	57
Asia Pacífico	2	2	7	4	15
Europa	5	7	10	11	33
Total técnico-administrativo	21	46	78	47	192

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, lo realmente interesante del análisis comienza cuando uno analiza cuántos de los miembros del SEM, al rotar de una RME a otra, permanecían en la misma zona geográfica. La razón intuitiva es muy simple: si el funcionario ha desempeñado su labor durante cuatro años y medio, como lo indican los datos, es razonable esperar que ha adquirido cierta especialización en los temas relevantes para la región, además de que ha establecido ya una red de contactos profesionales que le son de utilidad al desempeñar sus labores, conoce la idiosincrasia y la cultura del lugar donde trabaja, probablemente habla al menos un poco el idioma de su circunscripción, etc. En principio, estos elementos permitirían suponer que el funcionario está “mejor preparado” para desempeñar sus funciones y que, probablemente, ha adquirido algún grado de especialización en ciertos temas y áreas relevantes de la región. Todo esto es muy positivo para la Cancillería, hay un desarrollo profesional del miembro del SEM que debería reflejarse en su capacidad para promover los objetivos de la política exterior. Lamentablemente, como lo muestra la tabla que se presenta a continuación (y las gráficas subsecuentes), los datos analizados

indican que éste tampoco es un criterio considerado relevante en los programas de rotación.

Tabla 10. Movimientos de personal del SEM de una representación a otra entre regiones geográficas, 2012-2015 (números absolutos)

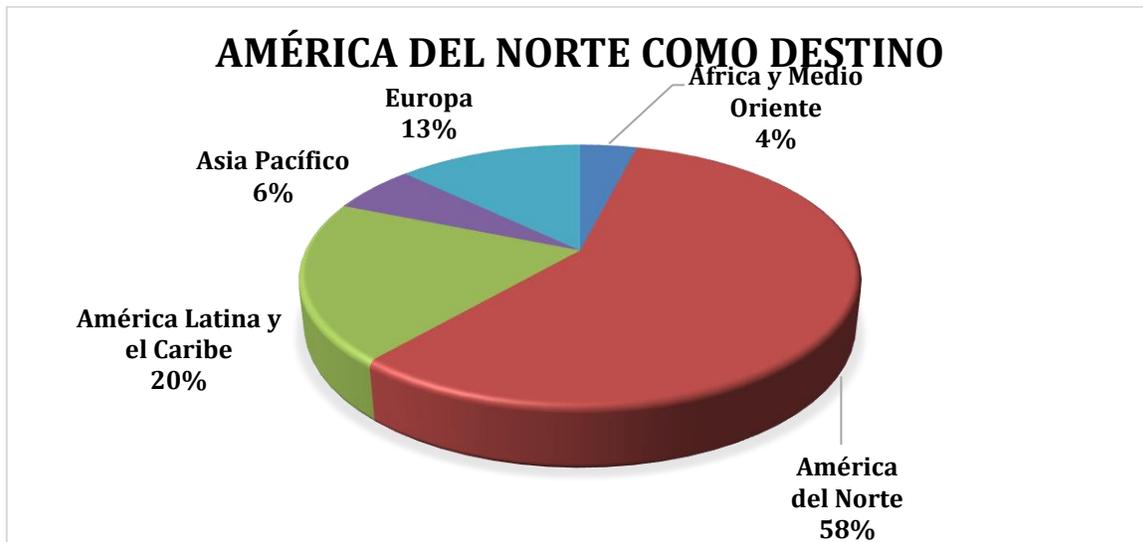
Región de origen	Región de destino					Total general
	África y Medio Oriente	América del Norte	América Latina y el Caribe	Asia-Pacífico	Europa	
África y Medio Oriente	6	9	11	5	11	42
América del Norte	11	130	30	20	24	215
América Latina y el Caribe	2	44	55	10	20	131
Asia Pacífico	8	13	10	13	10	54
Europa	12	29	16	11	32	100
Total general	39	225	122	59	97	542

Fuente: elaboración propia.

En la Tabla 10 se muestra el número de personas que se trasladó de una adscripción ubicada en una región geográfica a otra en una región distinta. La manera más sencilla de leer la tabla es la siguiente; tomemos, por ejemplo, el caso de América del Norte. De todos los movimientos de personal que se realizaron de 2012 a 2015 (215), 130 se originaron en la propia región, 11 en África, 30 en América Latina y el Caribe, 20 en Asia-Pacífico y 24 en Europa. El promedio regional para América del Norte, no se ve mal: 58% (130 personas provinieron de la misma región). Sin embargo, si analizamos el comportamiento de las otras regiones, el caso es otro. La siguiente batería de gráficas evidenciará más claramente a lo que me refiero.

Comencemos pues por el caso de América del Norte con las siguientes dos gráficas.

Gráfica 1. Porcentaje de movimientos de personal del SEM de una RME cuyo destino fue América del Norte



Fuente: elaboración propia.

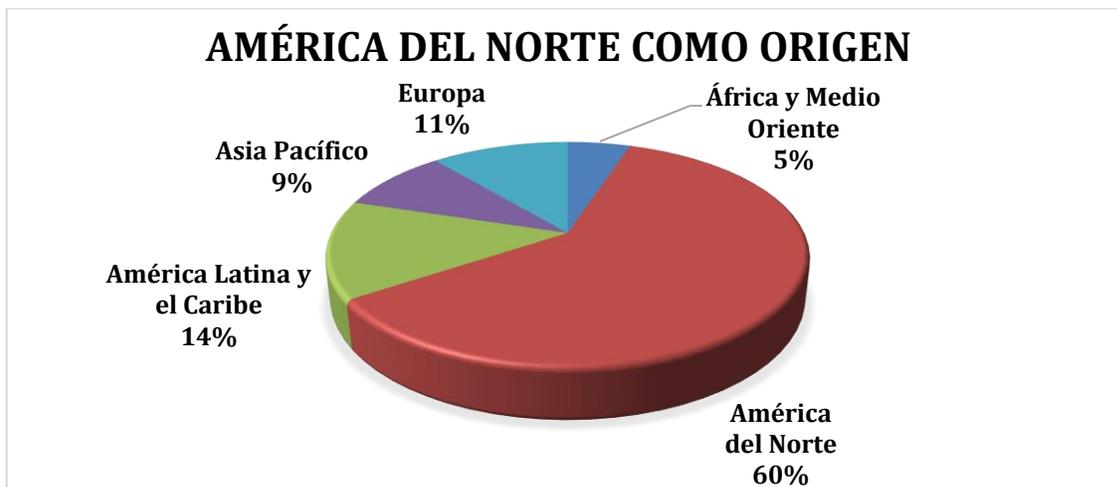
Esta región, imagino que por la importancia y el peso específico que tiene para México y para la política exterior, puede considerarse como privilegiada. Dado que 58% de sus funcionarios provienen de la misma región, probablemente conozcan muy bien, en el caso de quienes laboran en la embajada, los asuntos de la agenda bilateral, la manera en qué opera el sistema político, qué importancia tiene el Congreso, etc. En el caso de quienes laboran en algún consulado general o de carrera, seguramente tendrán amplia experiencia en los asuntos de documentación consular, protección y asistencia consular, asuntos de las comunidades de mexicanos en el exterior, migración, etc. Esto es correcto si se ve desde el punto de vista de las RME que están en América del Norte, es decir, desde la perspectiva de la sede que es el destino. Sin embargo, desde la perspectiva de la sede de origen, las cosas cambian. La diferencia entre ambas perspectivas no es trivial. Desde la perspectiva de la RME como “destino”, es decir, como receptora de personal, lo que muestran los datos es que sería razonable esperar tanto que la sede se beneficie por la llegada de un funcionario, tomando en cuenta su experiencia inmediata anterior en la

antigua circunscripción, esto es, si la sede puede esperar recibir un recurso humano preparado y con la mayor experiencia posible para realizar las tareas que se le van a encomendar. Por otro lado, desde la perspectiva de la RME como origen del personal que será rotado, lo que muestran esos mismos datos es cómo se distribuyen en otras regiones los recursos humanos con los que contaba y que pierde con el traslado de personal.

Dicho de manera más coloquial, la perspectiva de “destino” muestra adónde se van y cómo se distribuyen geográficamente los recursos que pierde; la perspectiva de origen señala de qué regiones provienen los recursos que gana.

Ésta es la representación gráfica de la perspectiva de origen para la región de América del Norte.

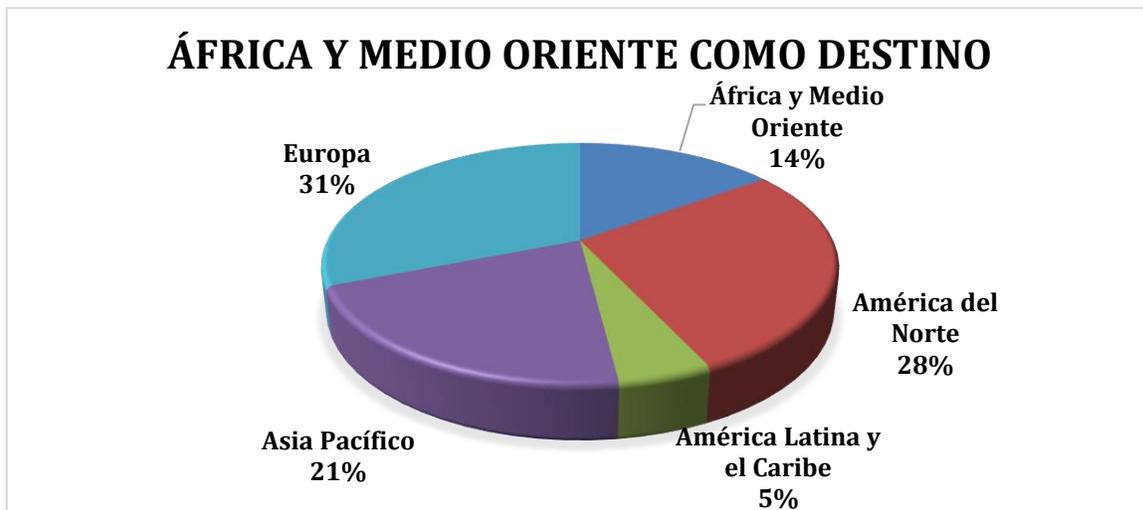
Gráfica 2. Porcentaje de movimientos de rotación de personal del SEM de una RME cuyo origen fue América del Norte



Fuente: elaboración propia.

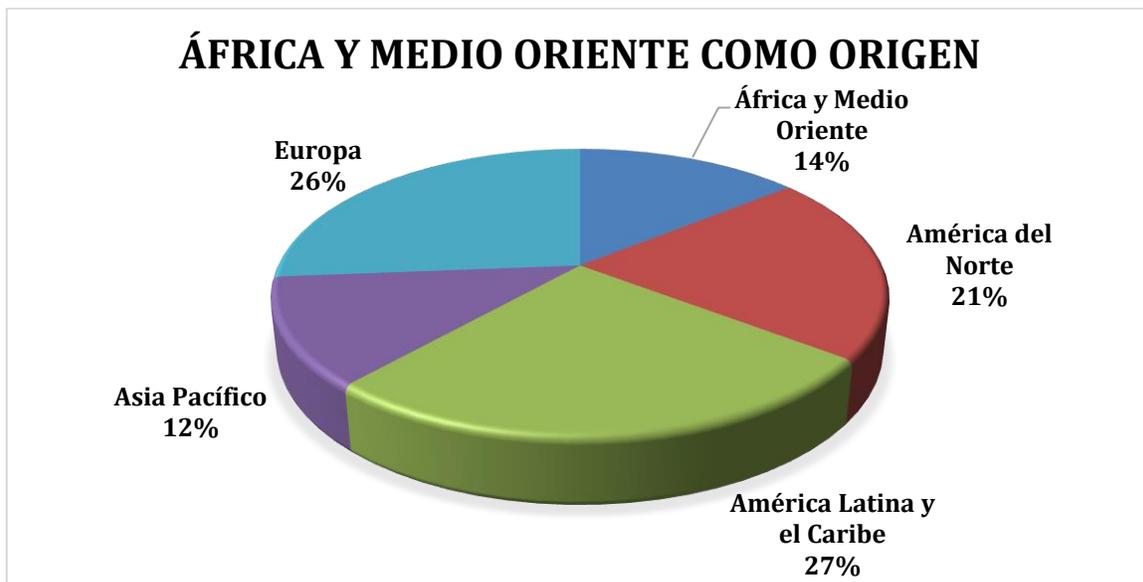
Veamos ahora el caso para las demás regiones, comenzando por África y Medio Oriente.

Gráfica 3. Porcentaje de movimientos de rotación de personal del SEM de una RME cuyo destino fue África y Medio Oriente



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 4. Porcentaje de movimientos de rotación de personal del SEM de una RME cuyo origen fue África y Medio Oriente



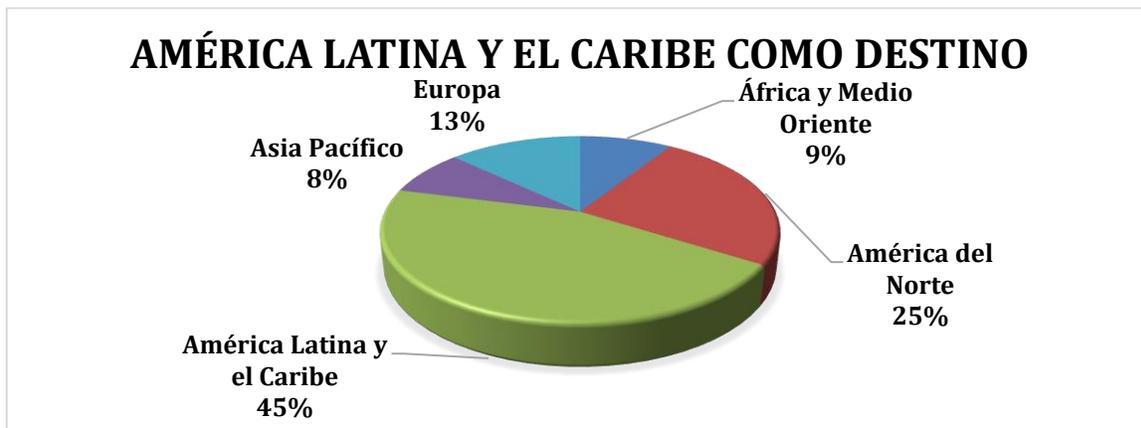
Fuente: elaboración propia.

El caso de esta región es preocupante porque solamente 14 % de los recursos humanos con los que cuenta en el periodo analizado habían tenido experiencia previa inmediata de trabajo en la misma región; el resto provino, mayoritariamente, de Europa (31%) y América del Norte (28%). Por otra parte, desde la perspectiva de origen, sus recursos

humanos emigraron primordialmente hacia América Latina y Europa; o dicho de otra manera: para 86% de los miembros del SEM que fueron rotados desde África hacia el resto del mundo, la relevancia de la experiencia adquirida en su última adscripción para las nuevas labores a desarrollar fue mínima.

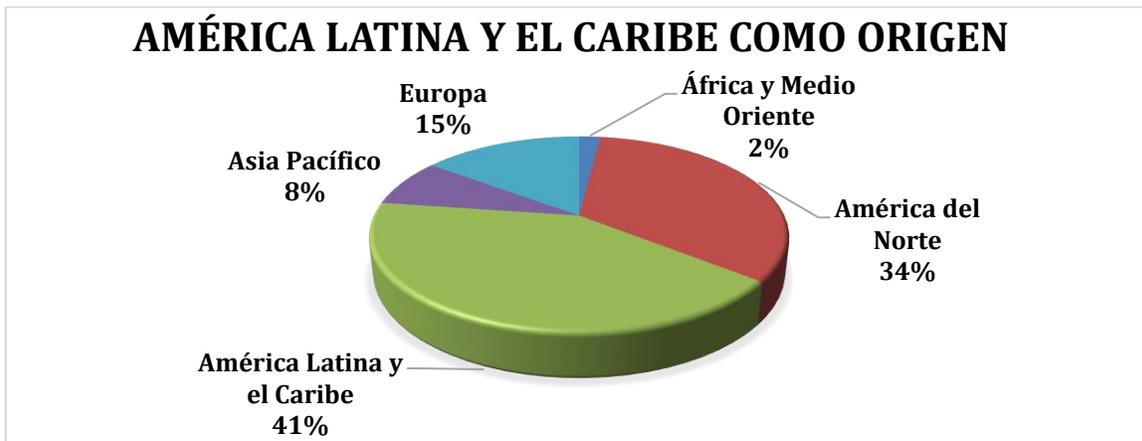
La situación para las RME de América Latina y el Caribe tampoco es muy alentadora: menos de la mitad de los recursos humanos que recibe proviene de la región.

Gráfica 5. Porcentaje de movimientos de personal del SEM de una RME cuyo destino fue América Latina y el Caribe



Fuente: elaboración propia.

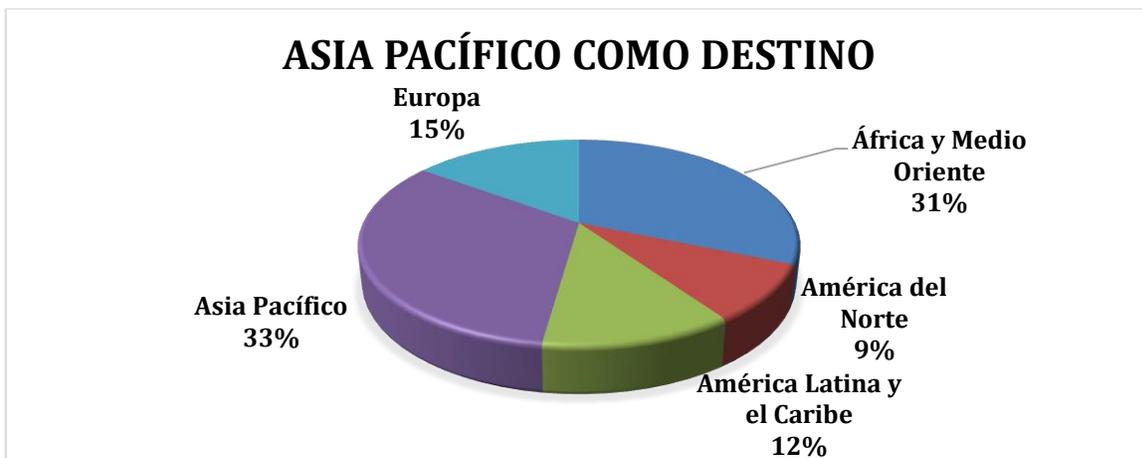
Gráfica 6. Porcentaje de movimientos de rotación de personal del SEM de una RME cuyo origen fue América Latina y el Caribe



Fuente: elaboración propia.

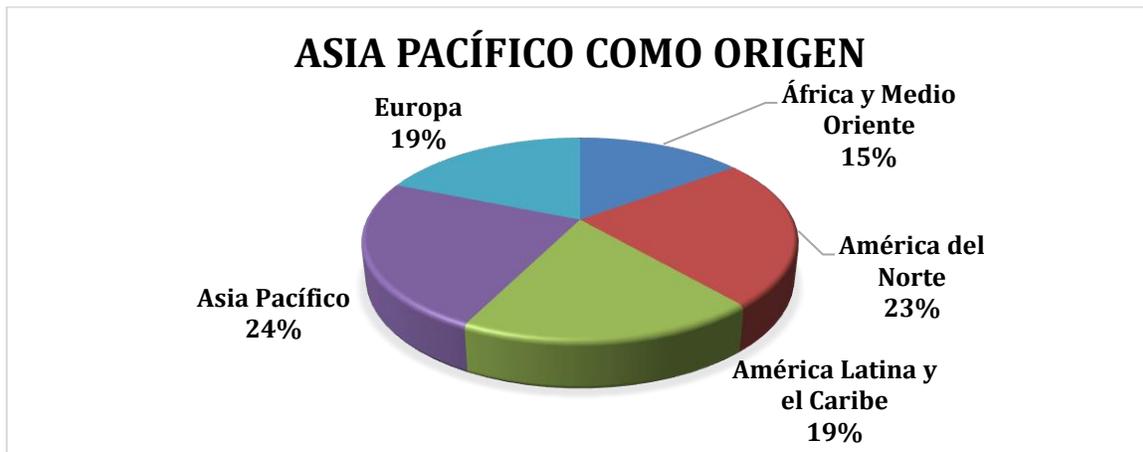
De manera similar ocurre en la región de Asia Pacífico: del personal que recibe, dos terceras partes no tiene experiencia previa inmediata en la región.

Gráfica 7. Porcentaje de movimientos de rotación de personal del SEM de una RME cuyo destino fue Asia Pacífico



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 8. Porcentaje de movimientos de rotación de personal del SEM de una RME cuyo origen fue Asia Pacífico



Fuente: elaboración propia.

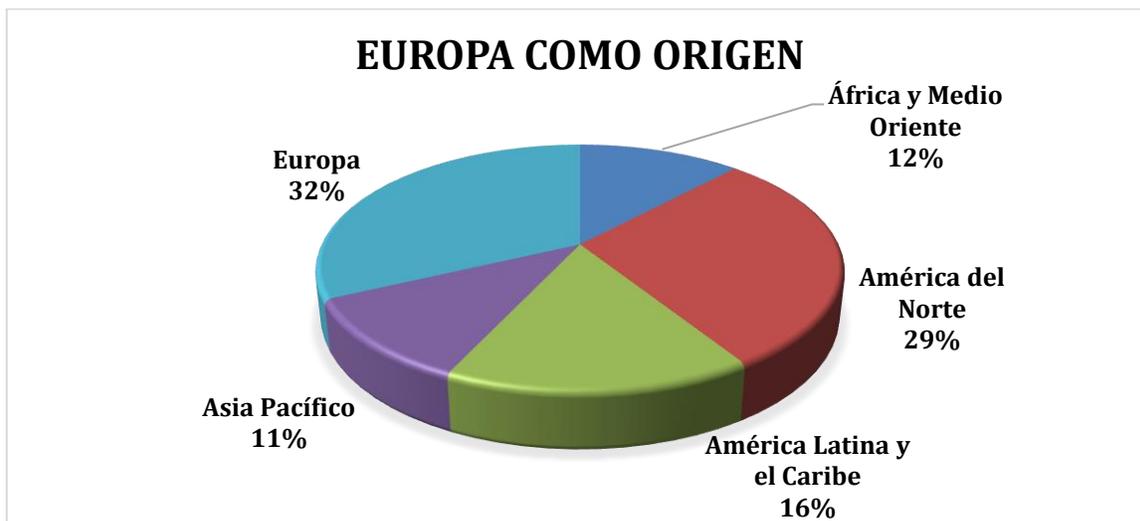
Por último, el caso de las RME de Europa es interesante, como se muestra a continuación:

Gráfica 9: Porcentaje de movimientos de rotación personal del SEM de una RME cuyo destino fue Europa



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 10: Porcentaje de movimientos de rotación personal del SEM de una RME cuyo origen fue Europa



Fuente: elaboración propia.

Como es evidente, con el patrón general de rotación ya descrito, no es nada difícil que un miembro del SEM adscrito a alguna RME en América Latina, dedicado a promover “la consolidación del diálogo político, cooperación y seguridad que favorezcan el desarrollo integral y prosperidad de la frontera sur y Centroamérica”, sea trasladado a una sede en África y cuyas funciones no cambien, termine realizando tareas que con el mismo nombre suponen conocimientos muy diferentes, como supondría el objetivo de fortalecer el diálogo político con los países de África y Medio Oriente y promover la participación de México en las organizaciones regionales”.¹¹¹

El segundo parámetro que se introdujo para analizar el comportamiento de los movimientos del periodo fue el factor funcional, esto es, en qué casos hubo cambios en las funciones asignadas al personal. Como se indicó en la sección anterior, se definieron once categorías funcionales y, con base en la información contenida en organigramas y plantillas, se identificó el número de casos en los que hubo cambio de funciones.

¹¹¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013.

Empecemos con los hallazgos del periodo en su conjunto (esto es, no sólo del personal que rotó, sino del total del personal que se encontraba asignado en el exterior).

Tabla 11. Casos en los que se registró un cambio de funciones, independientemente si fueron trasladados o permanecieron en la misma representación de México en el exterior (porcentajes)

Año	2012	2013	2014	2015	Total general
Con cambio de funciones	16%	13%	23%	13%	16%
Sin cambio de funciones	84%	87%	77%	87%	84%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

Para el periodo en su conjunto, sólo 16% del total del personal asignado a una RME cambió de funciones, mientras que el 84% restante se mantuvo con las mismas responsabilidades. Este número parecería no ser muy elevado, pero refleja el impacto de los traslados en la asignación de funciones.

Como se muestra en la siguiente tabla del personal que sí cambió de funciones durante el periodo, en 48% de los casos también cambió de adscripción, mientras que 52% no lo hizo. El salto de 12% que cambió de funciones en el grupo inicial a 48% que sí lo hizo al momento de rotar es muy significativo y sugiere que la rotación es un factor determinante en la asignación de funciones.

Tabla 12: Casos en los cuales sí se registró un cambio de funciones de acuerdo con cambio en representación (porcentajes)

Año	2012	2013	2014	2015	Total general
Con cambio de representación	47%	42%	42%	63%	48%
Sin cambio de representación	53%	58%	58%	37%	52%
Total general de casos con cambio de funciones	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, el interés por conocer cuántos de los miembros del SEM, al rotar de una RME a otra, fueron asignados para desempeñar las mismas funciones que habían realizado durante los últimos cuatro años y medio en promedio y cuantos cambiaron de funciones es evidente: si partimos de la base de que la distribución del trabajo y la especialización funcional son factores que conducen a un mejor desempeño, el PROSEM debería tomar en cuenta, precisamente, la experiencia adquirida en el pasado reciente para asegurar que las tareas asignadas al funcionario en la nueva adscripción serán desempeñadas de manera óptima por el personal más capacitado con el que cuenta.

Si, como indican los datos, la rotación es un factor que incide de manera determinante en la asignación de funciones, es muy probable que algún miembro del SEM que desempeñaba labores de promoción económica y cooperación en Europa sea adscrito a un área funcional distinta y termine realizando, por ejemplo, labores de documentación, si fuera trasladado a algún consulado de América del Norte.

Otra de las variables que exploré fue la de rango.

Tabla 13. Casos en los cuales sí se registró un cambio de funciones de acuerdo con cambio en rango (porcentajes)

Año	2012	2013	2014	2015	Total general
Con cambio de rango	17%	9%	6%	18%	12%
Sin cambio de rango	83%	91%	94%	82%	88%
Total general de casos con cambio de funciones	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

Como lo muestra la tabla, considerando todos los casos en los que sí ocurrió un cambio de funciones para todos los miembros del SEM que laboraban en una RME durante el periodo (independientemente de si hubo rotación o no), se observa que solamente 12% correspondieron a personal que cambió de rango, mientras que 88% no cambió. Se infiere por lo tanto que, sin no se toma en cuenta el factor de rotación, el rango poco tiene que ver con el cambio de funciones. Con el fin de determinar si esto mismo aplica para el personal que rota, se incorporó el factor de cambio regional como variable. La información de la siguiente tabla refleja los resultados.

Tabla 14. Casos en los cuales sí se registró un cambio de representación y un cambio de funciones de acuerdo con cambio de región (porcentajes)

Año	2012	2013	2014	2015	Total general
Con cambio de región	57%	51%	65%	69%	62%
Sin cambio de región	43%	49%	35%	31%	38%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse, del total de movimientos de traslados realizados en el periodo en el cual se registró un cambio de funciones, 62 % provienen de un movimiento hacia una región distinta a la de origen. Aquí sí es evidente una clara correspondencia entre el cambio de región y el cambio de funciones. Lo anterior es de gran relevancia pues, si como ya vimos, un gran número de rotaciones se realiza hacia una nueva región, el cambio simultáneo de funciones implicaría que el personal que llega a una nueva zona geográfica no conoce ni los temas de la región, ni las funciones que va a desempeñar. Repito por la relevancia de esto: no conoce ni los temas de la región ni las funciones que va a desarrollar. ¿Cuál es entonces la racionalidad de los movimientos de rotación del personal diplomático-consular y técnico-administrativo si, como vimos, no responden a los objetivos organizacionales de la Cancillería y tampoco reflejan necesariamente los objetivos funcionales de las RME? De la información analizada podemos deducir que los ejercicios de rotación parecen estar simplemente determinados por la antigüedad en una misma adscripción y por la accesibilidad a las plazas vacantes de que se dispone. Dado que la posibilidad de acceso a las plazas no está determinada por la experiencia laboral ni por las funciones que se han realizado en el pasado o la especialización técnica, en el sentido burocrático weberiano, sino por el rango y la rama a la que se pertenezca, y dado que la alineación entre los objetivos organizacionales y las funciones a realizar propuestas por el modelo Michigan no es evidente, podemos concluir que los objetivos de la política exterior son poco relevantes en el manejo del personal de carrera de la Cancillería, al menos, en lo que a los programas de rotación se refiere.

En vista de todo lo anterior, la respuesta a la pregunta sobre si la Cancillería utiliza el capital humano con el que ya cuenta de la mejor manera para lograr los objetivos de política exterior, la respuesta claramente es no. Este esquema de operación debe forzosamente repercutir en el desempeño de la Cancillería en lo que toca a la conducción

de la política exterior. En el siguiente capítulo exploraremos qué otros problemas genera tal esquema para los miembros del SEM, y para su desarrollo profesional y de carrera.

Capítulo 4: El programa de rotación en el contexto general de políticas y prácticas de administración de recursos humanos del SEM

Como apuntamos en el capítulo anterior, el modelo Michigan de manejo de recursos humanos (*human resources management*, HRM, por sus siglas en inglés) se integra fácilmente al modelo weberiano de organización burocrática como un modelo “duro” que, basado en una relación de “cumplimiento” (*compliance*) entre el empleador y los empleados (en el caso que nos ocupa, entre la SRE y el SEM), busca orientar las políticas de administración de recursos humanos vinculando el desempeño (y todos los factores que lo influyen) de sus miembros con los objetivos organizacionales generales (en nuestro caso, los objetivos de política exterior). Sin embargo, como quedó demostrado, el análisis de la instrumentación de los programas de rotación de personal en el periodo cubierto indica que los traslados de personal responden a su antigüedad relativa (el tiempo que lleva en una adscripción determinada) y a la accesibilidad a las plazas vacantes de que se dispone. En este sentido, el modelo Michigan de HRM me permitió detectar qué características del esquema tradicional burocrático weberiano predominan en la operación del programa de rotación del personal de carrera de la SRE.

De esta manera, concluimos que el cumplimiento de las normas y la lógica de una estructura jerárquica definida constituyen el eje conductor del programa de rotación ya que, aunque condicionadas por cuestiones presupuestales, son éstas las que realmente determinan el cargo y las funciones a desempeñar por el personal del SEM. Otras características del modelo burocrático tradicional adoptan una posición secundaria en lo que a traslados se refiere. Ejemplos de lo anterior son, en primer lugar, el hecho de que, a pesar de que las funciones están claramente determinadas por la norma y delimitadas por la estructura funcional de la Cancillería, esto no necesariamente se traduce en una

especialización profesional que racionalmente explique la asignación de responsabilidades y tareas de los funcionarios en las RME a las que se les asigna a lo largo de su carrera y, en segundo lugar, si bien se argumenta que el mérito —entendido como el reconocimiento a la experiencia y a un desempeño superior en las tareas realizadas— constituye el fundamento del esquema de promoción, esto se aplica forzosamente a todas las categorías jerárquicas del SEM y varía dependiendo de la rama del Servicio de que se trate. Así, especialización y buen desempeño parecen no ser, a final de cuentas, elementos confiables para la planeación profesional y el desarrollo de carrera de los miembros del Servicio Exterior.

Ahora bien, como lo señalé en el capítulo 1 de este estudio, las iniciativas de reforma administrativa del Estado promovidas desde los años ochenta del siglo pasado (corrientes posburocráticas o neweberianas como la nueva gestión pública o la gobernanza) han introducido nuevos enfoques en el modelo tradicional de administración burocrática de instituciones y organismos del Estado en un buen número de países. En el caso de México, si bien el éxito alcanzado por las reformas adoptadas en la línea de la nueva gestión pública, así como el impacto real que tales iniciativas han tenido, las políticas de administración de recursos humanos pueden ser cuestionables; por ello, me parece útil para nuestros fines recuperar algunos de sus preceptos. En términos generales, las propuestas de la corriente de la nueva gestión pública en torno a la adopción de estándares explícitos y mediciones de desempeño han sido adoptadas ampliamente por el sector público en México, y la SRE no ha sido la excepción (el PND y el Plan Sectorial de la SRE detallan objetivos y líneas de acción en indicadores para el monitoreo del progreso alcanzado en los diferentes programas y la medición del desempeño).

Asimismo, existen diversas iniciativas que la Cancillería ha adoptado en el pasado reciente en materia de los servicios que presta en el exterior. En éstas se detecta claramente la intención de que las necesidades del demandante del servicio sean el centro para diseñar acciones y procesos que generen el máximo valor agregado para el público usuario (en el área de protección y asistencia consular hay ejemplos notables). Igualmente, los esquemas de certificación de procesos en las áreas de documentación consular hablan de la intención de la Cancillería de aumentar la calidad de los servicios ofrecidos al usuario, al que se le percibe —en muchos sentidos— como “cliente”. Desde luego, las medidas de racionalización del gasto también han permeado todos y cada uno de los programas institucionales. Finalmente, la tendencia a la subcontratación, aunque en mucho menor medida, también se ha hecho presente. Tal vez el ejemplo más claro en el que puedo pensar sea la instauración, hacia finales de los años noventa, del Programa de Asistencias Legales Externas, PALE, a través del cual la Cancillería —en ciertas condiciones— subcontrata los servicios jurídicos de abogados estadounidenses con el fin de que brinden representación legal a nacionales mexicanos.¹¹²

Por otra parte, en lo que se refiere a la administración de recursos humanos, las propuestas de la nueva gestión pública han sugerido tratar de hacer menos altas y más planas las estructuras organizacionales para propiciar relaciones más horizontales entre las partes, con el fin de alentar una reducción de jerarquías, una mayor coordinación en las organizaciones y una mayor descentralización de las decisiones. Adicionalmente, se propone una revaloración del papel del empleado en la organización, cuyo propósito es que se comience a percibirlo como individuo, que si bien es parte de una estructura más

¹¹² Sin embargo, aunque el esquema precede las iniciativas neogerenciales y la lógica de subcontratación no es la de contratar especialistas para desempeñar las labores de manera más eficaz, sino la de ahorrar recursos presupuestales con un esquema de contratación leonino, desde mi personal punto de vista, el esquema de subcontratación de servicios más importante, por su alcance, con el que cuenta la Cancillería es el que permite la contratación de empleados locales que fortalecen las plantillas de las RME, notoriamente es el caso de los consulados de México en Estados Unidos.

amplia en donde existen otros individuos, puede y debe diferenciársele de éstos mediante el empoderamiento resultante de delegarle la facultad de emitir opiniones y otorgarle la flexibilidad necesaria para que, por sí mismo, defina problemas, adopte decisiones y desarrolle actividades bajo su propia responsabilidad. Todo lo anterior en el supuesto de que todas las acciones del individuo estén orientadas por la misión y los objetivos organizacionales, no simplemente por la imposición de lo que dicte la normatividad. En este escenario, el capital humano se convierte en el principal recurso de la organización y las políticas de administración de recursos humanos adquieren importancia estratégica, al asegurar que los objetivos organizacionales y las acciones en materia de manejo del personal se complementen.

El análisis realizado hasta ahora parecería sugerir que este tipo de propuestas en materia de manejo de recursos humanos de la nueva gestión pública no han sido acogidas en la Cancillería más que en el discurso (nunca falta en las alocuciones públicas la referencia a que los miembros del Servicio Exterior son primordiales para lograr los objetivos nacionales de política exterior). Si ello es o no cierto, ya lo veremos más adelante en esta sección.

En este contexto, conviene introducir un concepto siempre presente en la Cancillería cuando se toman decisiones que involucren a los miembros del SEM y reflexionar sobre el mismo: las “necesidades del servicio”. ¿Qué se quiere decir con eso? Desde mi punto de vista, hay al menos tres maneras en las que podrían entenderse las necesidades del servicio. La primera, de alcance muy limitado, supone que se refiere a las necesidades que la Secretaría, como entidad pública, tiene en tanto proveedora de servicios para la población (de documentación, protección y asistencia consular y, tal vez, de promoción —económico-comercial, turística, cultural—). La segunda, creo yo mucho más cercana a la realidad, supondría que las necesidades del servicio están

determinadas por la función de la Cancillería y por los objetivos de política exterior del país. Desde esta perspectiva, parecería lógico suponer que las necesidades del Servicio Exterior estarían determinadas por aquellos factores de la administración de los recursos humanos que participan en la consecución de los objetivos de política exterior. La aseveración anterior supondría que las necesidades del servicio responden a los objetivos organizacionales de la SRE. Sin embargo, como se vio en el capítulo anterior, el análisis realizado apunta a que la lógica que siguen los programas anuales de rotación no está ligada de manera directa a los objetivos organizacionales de la SRE, es decir, no hay una correspondencia estratégica entre la planeación y ejecución de los ejercicios de traslado del personal de carrera y los objetivos de política exterior; o, dicho de otra manera, no hay elementos concretos para sugerir que las necesidades del servicio responden realmente a los objetivos de política exterior. Finalmente, una tercera acepción (que es la que yo propongo como la más útil para efectos de este análisis) consideraría las necesidades del servicio como las de los miembros del propio Servicio Exterior quienes, como integrantes de este cuerpo, son los encargados de defender los intereses de México en el extranjero. Desde esta óptica, en la medida en que se atiendan las necesidades de los miembros del SEM de forma adecuada y en que éstos están en óptimas condiciones para desempeñar sus funciones de manera eficiente, la probabilidad de alcanzar los objetivos de política exterior es mayor. Volveré a referirme a esta tercera idea un poco más adelante.

Respecto a cuál sea el verdadero significado del concepto “necesidades del servicio”, ello es debatible. Tal vez sea una combinación de las tres posibilidades antes mencionadas, o quizá tenga que ver con consideraciones presupuestales. No lo sé de cierto. Sin embargo, el hecho es que, aunque el concepto no está definido en la normatividad aplicable, pasada o vigente (no existe una definición en los principios normativos que establece la Constitución, en la Ley del SEM, en su Reglamento o en las

normas y reglamentaciones secundarias), es un concepto que no solamente aparece una y otra vez en las normas relativas a los traslados de personal del SEM, sino que es ampliamente reconocido por los funcionarios como argumento irrefutable e incuestionable para justificar las decisiones que se adoptan en materia de manejo de personal.

Respecto a esto, el artículo 11 de la Ley del SEM establece que

La Comisión de Personal, a sugerencia de la Subcomisión de Rotación, recomendará al Secretario los traslados que por necesidades del servicio se deban llevar a cabo fuera del programa de rotación anual.¹¹³

Asimismo, se dispone que

[...] para los programas de rotación, además de las necesidades del servicio, habrán de tomarse en cuenta las especialidades profesionales, los conocimientos de idiomas y la integración familiar del personal del Servicio Exterior.¹¹⁴

El Reglamento de la Ley, por su parte, en el artículo 24 estipula que

[...] cuando por necesidades del servicio sea necesario realizar cambios en el funcionamiento interno de una Misión Diplomática o Representación Consular, el Jefe o Titular de éstas deberá solicitar autorización a la Secretaría para realizar las modificaciones correspondientes en el manual interno de organización.¹¹⁵

Igualmente, el artículo 34 dicta:

[...] cuando existan necesidades específicas en el servicio exterior, conforme lo determine la Comisión de Personal, los concursos de ingreso podrán orientarse a buscar perfiles especializados en materias o campos de interés para la

¹¹³ Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1994. Últimas reformas, 1 de junio de 2016, artículo 11.

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Reglamento de la Ley del servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación, 28 de abril de 2017, artículo 24.

Secretaría [y] los exámenes médicos y psicológicos deberán ser diseñados especialmente para satisfacer las necesidades del servicio exterior.^{116 117}

Adicionalmente, el artículo 94 reitera: “Por necesidades del servicio, a juicio de la Comisión de Personal, podrán efectuarse traslados fuera del programa anual de rotación” y establece que “La Comisión de Personal someterá al Secretario las recomendaciones de los traslados del personal del Servicio Exterior... [procurando] conciliar las necesidades del Servicio Exterior con los calendarios escolares de los hijos de los servidores públicos y demás empleados trasladados”.¹¹⁸

Finalmente, el artículo 96 del Reglamento determina lo siguiente:

Cuando a un miembro del Servicio Exterior se le notifique una orden de traslado deberá viajar por la vía más rápida, sin interrupciones injustificadas, y tomará posesión de su nuevo puesto dentro de un plazo de sesenta días naturales contados desde la fecha en que reciba la notificación correspondiente. La Secretaría, previa opinión de la Comisión de Personal, podrá reducir o ampliar este plazo en casos excepcionales según lo requieran las necesidades del servicio.¹¹⁹

De la lectura de este articulado, parecería más bien que el concepto mismo de necesidades del Servicio es una figura que la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano tiene a su disposición para acordar las recomendaciones de traslados del personal, sin detallar cuáles son tales necesidades, sin tener que justificarlas a la luz de los objetivos de política exterior y sin tener que dar cuenta de los movimientos de personal específico del SEM (razones por las que se traslada a un funcionario y no a otro en aparente igualdad de circunstancias de acuerdo con la normatividad).

¹¹⁶ Ibid, artículo 34.

¹¹⁷ Ibid, artículo 37.

¹¹⁸ Ibid, artículo 94, fracciones VII y VIII.

¹¹⁹ Ibid, artículo 96.

Tomando en cuenta lo anterior, nuestro interés ahora es explorar si es posible argumentar que la racionalidad de las políticas de administración de personal del SEM aminoran el problema generado por la aparente desconexión entre los objetivos de política exterior y prácticas de movimiento de personal del SEM, y si los esquemas de desarrollo de carrera dentro del Servicio Exterior (tanto en el plano personal como en el profesional) responden a las necesidades del Servicio Exterior como cuerpo, al facilitar y crear condiciones para que los funcionarios diplomático-consulares y técnico-administrativos (el capital humano) desempeñen sus funciones de manera óptima. Si éste es el caso, sería posible evaluar el PROSEM y sus implicaciones desde la óptica de la tercera perspectiva propuesta, y caracterizar así el concepto de “necesidades del servicio”. Evaluarlo de esta forma, en un contexto en que el individuo (el empleado) es revalorado como pieza fundamental de la organización y en el que las necesidades del servicio se conciben como las necesidades del personal del SEM, y al atender a estas últimas, se estaría fortaleciendo indirectamente —y por vías alternas, a las directas y específicamente ligadas a la instrumentación de los programas anuales de rotación— las acciones que promueven la consecución de metas y objetivos de política exterior del país.

Para hacer este ejercicio, nuevamente me apoyo en los conceptos y características propuestos por el modelo burocrático de Weber, sin embargo, como anticipé en secciones previas, incluyo además elementos de dos modelos “suaves” de la teoría de manejo de recursos humanos (HRM): el modelo Guest y el modelo Harvard. Estos elementos me permiten sacar a la luz aspectos adicionales de análisis tanto del manejo de los recursos humanos del SEM en el interior de la SRE, como del impacto que la administración de tales recursos tiene en el nivel macro en la conducción de la política exterior.

Los modelos

Como hemos anotado anteriormente, la teoría burocrática weberiana, al igual que la teoría taylorista, conocida también como “administración científica”, básicamente descansaban en una estructura en la que se promovía el orden y el control como mecanismos para alcanzar la eficiencia de la organización. Por eso, el modelo Michigan, que es “duro” y enfoca la atención en el manejo de recursos humanos en un esquema de “cumplimiento”, fácilmente se prestó para el análisis de los programas de traslado del SEM presentado en el capítulo anterior. Por el contrario, el marco conceptual que utilizamos ahora (mismo que surge de combinar algunos de los elementos para mí relevantes de los modelos Guest¹²⁰ y Harvard¹²¹ de la teoría de administración de recursos humanos) adopta un enfoque “suave”, cuyo centro de atención es el individuo (muy en la línea de lo propuesto por la nueva gestión pública) y en la que su relación con la organización no está basada en la noción de “cumplimiento”, sino en la de “compromiso” (*commitment*).

Así, ambos modelos, Harvard y Guest, ponen enorme énfasis en tomar en cuenta las necesidades de los empleados y el compromiso mutuo entre la organización y el individuo como factores clave, no solamente para que el individuo logre su máxima capacidad de desempeño, sino también para que la organización funcione de la manera idónea para lograr sus metas.

Para el modelo Guest, este compromiso surge desde el momento en que inicia el proceso de reclutamiento y selección de personal, y continúa con los esquemas de

¹²⁰ David Guest, “Human resource management and industrial relations”. *Journal of Management Studies*, vol. 24, núm. 5, pp. 503-521.

¹²¹ M. Beer, B. Spector, P. R. Lawrence, D. Q. Mills, R. E. Walton, “Human Resource Management: A general manager perspective (Harvard Model)”, en *Managing Human Assets*. Nueva York, Free Press, 1984.

capacitación, reconocimiento y compensación a lo largo del tiempo.¹²² Asimismo, el compromiso debe implicar que la organización tenga tal grado de confianza en el individuo, que le permita empoderarlo con autoridad y capacidad de decisión propia. En este sentido, como ya mencioné, lo importante es el individuo y no el grupo. A su vez, esto genera que la organización tienda a “aplanar” su estructura, haciéndola más flexible y adaptable; que sus relaciones jerárquicas se vuelvan más horizontales y que la toma de decisiones sea más descentralizada. Las normas y las relaciones formales abren paso de esta manera a relaciones de poder menos rígidas, que posibilitan que el empleado participe activa y cotidianamente en las decisiones que se adopten. De esta forma, de acuerdo con el modelo, se propicia que el empleado “vaya más allá del deber” en beneficio de la organización, elevando su nivel de desempeño, generando mayor capacidad para la resolución de problemas y, en general, creando condiciones internas para que la organización sea más adaptable y pueda responder a los retos cambiantes de su entorno. En este contexto, el mecanismo de operación, si bien está enmarcado por las reglas, no está ya definido por éstas, y las instrucciones “de arriba hacia abajo” dan paso a un entorno más participativo y receptivo hacia la cooperación, en donde las acciones se guían por objetivos y valores compartidos entre los empleados y la organización.¹²³ Lo anterior, desde luego, presupone dos condiciones: la primera, que los empleados y la organización compartan valores en lo que respecta a los objetivos a alcanzar; la segunda, que exista una integración estratégica coherente entre las políticas de administración de recursos humanos y los objetivos funcionales de la organización. Según el modelo, si estas condiciones se cumplen, las políticas de administración de personal estarán

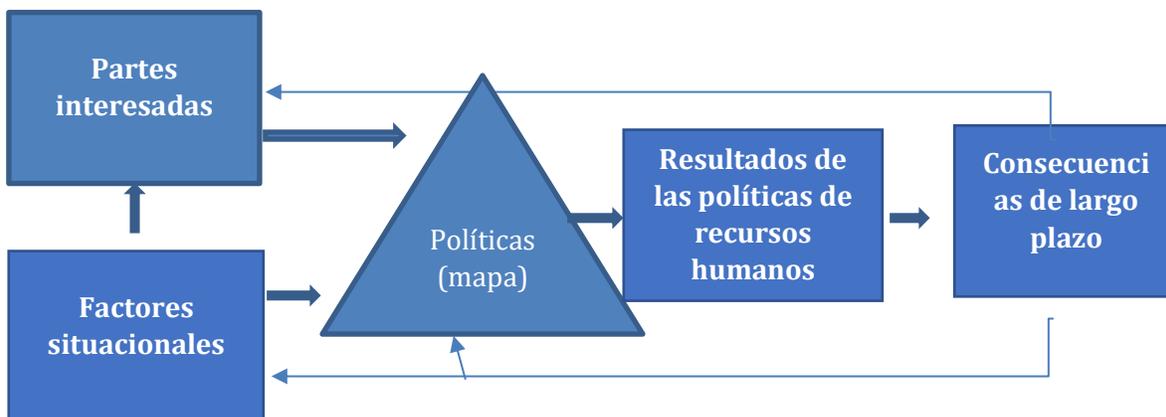
¹²² Estas categorías las define el modelo como *HRM Practices*. David Guest, *Industrial Relations and HRM, Human Resource Management*, Londres, Thompson, 2001.

¹²³ Estos elementos integran lo que en el modelo se conoce como los resultados (*outcomes*) de las prácticas de administración de recursos humanos adoptadas: *HRM Outcomes*, *Behavioural Outcomes* y *Performance Outcomes*. David Guest, *op. cit.*

efectivamente impulsando que se alcancen los objetivos organizacionales; en el caso del SEM, los objetos de política exterior.

Por otra parte, el modelo Harvard considera al capital humano como un recurso diferenciado de los demás recursos con los que cuenta la organización. El énfasis está puesto, de esta manera, en el término “humanos” del concepto “recursos humanos”. La premisa fundamental del modelo sostiene que mientras mayor sea el compromiso del empleado con los fines de la organización, mejor será el desempeño de ésta. Conceptualmente, el modelo se subdivide en dos partes, las cuales configuran el sistema de recursos humanos en la organización. La primera es el marco general (*framework*) y, la segunda, que a su vez forma parte de este marco, es la conocida como el “mapa Harvard” de políticas de recursos humanos (*Harvard Map*). El diagrama que presentamos a continuación ilustra de manera simplificada el modelo. Como puede observarse, todos y cada uno de sus componentes están interrelacionados (flechas gruesas) y hay mecanismos de retroalimentación (flechas delgadas).

Diagrama 6. Modelo Harvard de administración de recursos humanos



Fuente: elaboración propia. Adaptación del modelo Harvard con base en M. Beer, *et al.*, *op. cit.*

Los factores situacionales y las partes interesadas se consideran elementos “externos” a la administración de recursos humanos propiamente dicha, ya que están determinados por el contexto en el que opera la organización (factores situacionales) y por su estructura (partes interesadas). El primero incluye, entre otras características, la fuerza laboral disponible para la organización, el tipo de mercado laboral en que se opera, las leyes y regulaciones que la afectan y su tipo de cultura organizacional (valores, estrategia y filosofía administrativa). El segundo, las partes interesadas, comprende los distintos grupos que, de una u otra manera, tienen algún interés en el funcionamiento de la organización (por ejemplo: directivos, administradores, otras instancias de gobierno, la comunidad en general y, desde luego, los propios empleados).

Las políticas de recursos humanos (mapa Harvard), los resultados de éstas y las consecuencias de largo plazo se consideran elementos “internos” ya que, aunque están determinados por el contexto y la estructura de la organización, constituyen las partes del sistema sobre las que tienen incidencia directa las políticas de administración de recursos humanos adoptadas en la organización. Son estos elementos internos los que más me interesa destacar y los que utilizaremos para adecuar el modelo al caso del SEM. Comencemos con la caracterización de las políticas de recursos humanos o, como comúnmente se le conoce: el “mapa”.

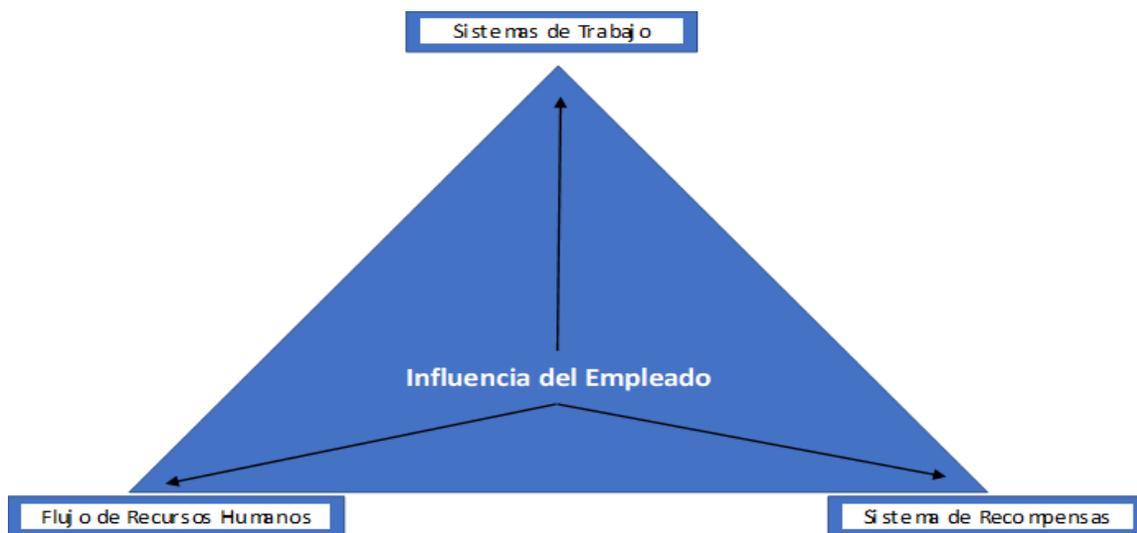
El primer elemento “interno”, el *Harvard Map*, está compuesto por cuatro áreas de políticas de manejo de recursos humanos que surgen como respuesta coherente a los intereses de la partes interesadas, valga la redundancia:

1. “Influencia del empleado”.
2. “Flujo de recursos humanos”.
3. “Sistema de recompensas”.

4. Los “sistema de trabajo”.

Las medidas que se toman en cada una de estas áreas deben estar orientadas en el mismo sentido y reforzarse mutuamente para poder conseguir el efecto final deseado: el mayor compromiso posible del empleado con los objetivos de la organización.

Diagrama 7. Representación gráfica de las políticas de recursos humanos (Harvard Map)



Fuente: Beer, *et. al.*, *op. cit.*

Como se muestra en el diagrama 7, en el centro del modelo se encuentra su elemento más importante, la “influencia del empleado”. En esta figura están representadas las políticas y acciones tendientes a promover el empoderamiento del empleado, al delegarle autoridad y responsabilidad en el proceso de toma de decisiones para la realización de tareas. Este ejercicio es posible, según el propio modelo, por el hecho de que, al igual que en el modelo Guest, hay valores compartidos y congruencia entre los intereses de la organización y aquéllos de los empleados.

En el primer vértice del triángulo están las políticas de “flujo de recursos humanos” que, en cierto sentido, son las que determinan el desarrollo de carrera del empleado en la organización. Estas políticas se ocupan de orientar las decisiones administrativas, que van desde el reclutamiento hasta la jubilación o terminación del empleo, pasando por selección, entrenamiento, promoción y —muy importante para nosotros— la colocación del empleado en el cargo a desempeñar. El objetivo de las acciones emprendidas en esta área es asegurar que el flujo de recursos humanos garantice la óptima operación de la organización para que ésta logre sus objetivos.

En el segundo vértice del triángulo aparece el “sistema de recompensas”. Las políticas que comprende este sistema se refieren a todas las medidas que se toman e incentivos para el empleado por el buen desempeño de su labor. Las recompensas extrínsecas son tangibles (como las compensaciones salariales, las prestaciones y otros beneficios que se otorgan a los empleados). Las recompensas intrínsecas son intangibles y tienen que ver con la satisfacción de haber realizado un buen trabajo, la motivación para encontrar formas más eficientes de desempeñar las funciones realizadas, la confianza para hacer frente a los retos que se presentan, etc. Finalmente, el tercer vértice del triángulo lo ocupan las políticas que impactan los “sistemas de trabajo”, esto es, toda medida que redunde en propiciar que el capital humano pueda desempeñar su labor de la manera más eficiente posible en la estructura organizativa (relaciones jerárquicas, comunicación entre partes involucradas, diseño de programas y actividades, infraestructura tecnológica, etc.), con el fin de alcanzar los objetivos de la organización.

El segundo elemento interno, los “resultados de las políticas de recursos humanos”, lo constituyen las políticas de administración de personal que buscan promover el compromiso del empleado con la organización al desempeñar sus labores; la competencia (capacidad) de la organización para detectar cuándo recluta y al desarrollar

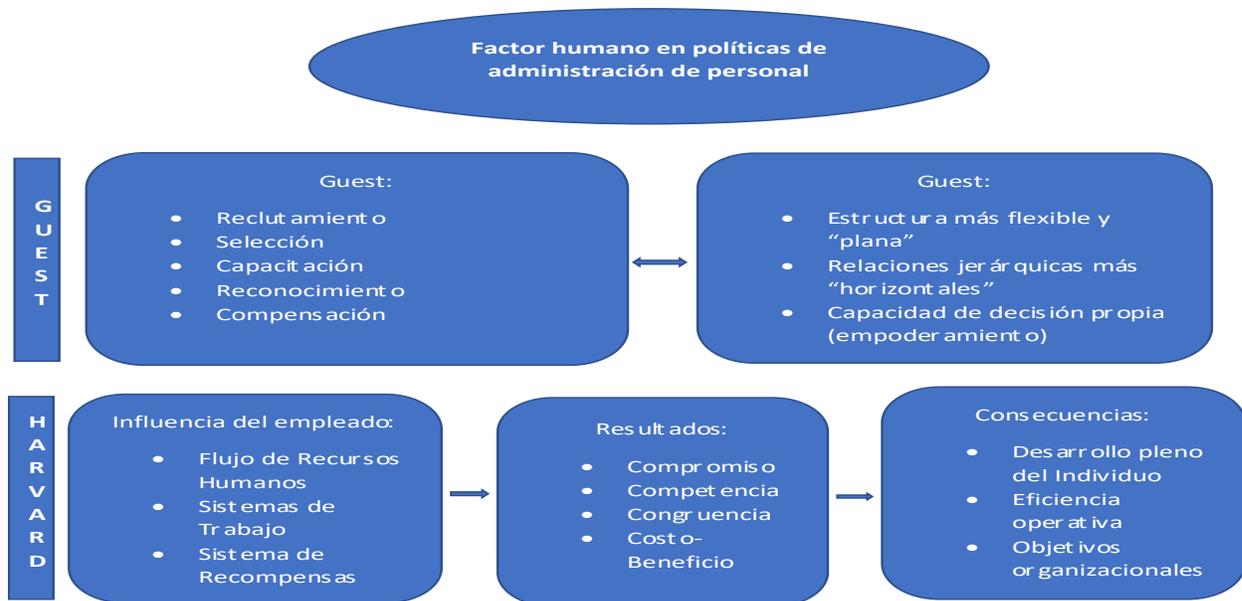
las habilidades técnicas necesarias para que los empleados desempeñen sus labores en forma óptima; la congruencia entre las acciones de los empleados y los objetivos de la organización y, por último, la relación costo-beneficio entre las acciones o iniciativas emprendidas en materia de manejo de recursos humanos y los beneficios obtenidos como resultado de éstas en términos de la satisfacción laboral del empleado, consecución de metas y bienestar social general (las cuatro “ces” a las que me referí en el primer capítulo).

Por último, las “consecuencias de largo plazo” son el tercer elemento interno del marco general del modelo y se refieren a las políticas administrativas tendientes a velar por el bienestar y los intereses de los empleados. En este sentido, el modelo mantiene tanto las políticas de administración de recursos humanos, como sus resultados; en todo momento deben tomar en consideración las consecuencias que tengan sobre el individuo y, de manera indirecta, en su comunidad y en la sociedad en su conjunto.

Adaptación de los modelos en las políticas y prácticas de administración de recursos humanos del SEM

Como se muestra en el diagrama 8, ambos modelos (Guest y Harvard) ponen énfasis en la importancia del individuo (el factor humano) como el activo fundamental para generar las condiciones para que la organización pueda alcanzar sus objetivos sustantivos. En ambos casos existe un compromiso mutuo entre el empleado y la institución: en el caso del empleado, para asumir los valores y la misión de ésta como propios con el fin de promover, mediante su propio desempeño (acciones y decisiones), las metas establecidas y, en el caso de la institución, para ofrecer condiciones óptimas a través de sus políticas de manejo de personal, con el objetivo de que el empleado pueda desempeñar sus labores eficientemente y desarrollarse plenamente en el ámbito profesional.

Diagrama 3. Factor humano: adaptación de los modelos Harvard y Guest



Fuente: elaboración propia a partir de los modelos Harvard y Guest.

Ésta es la premisa de la que parto al adaptar el marco teórico descrito al caso del SEM: la permanente importancia del factor humano como activo para la consecución de los objetivos de política exterior. Para los fines del presente análisis, esta premisa se mantiene invariable cualesquiera que sean los objetivos de política exterior a lo largo del tiempo. En este contexto, aun cuando pueden cambiar las prioridades de lo que hemos definido como las "partes interesadas" y pueden modificarse los "factores situacionales", y si bien se presupone y anticipa una adaptación de las estrategias de administración de personal para alinearlas a las nuevas prioridades o al nuevo contexto, lo anterior no implica un cambio en el fundamento de las políticas de administración de personal ya que,

en todo momento, el compromiso mutuo entre institución (la Secretaría) y el empleado (el miembro del SEM), se mantiene incólume. Reitero nuevamente que este compromiso no permanece por razones altruistas o para favorecer al Servicio Exterior y sus miembros *vis a vis* otros funcionarios públicos o servicios civiles de carrera, sino por el convencimiento de que procurar sus intereses y desarrollo es indispensable para la Cancillería, ya que impacta directamente su capacidad para promover los objetivos de la política exterior de México de manera efectiva.

Si aquel imaginario lector estudiante de Relaciones Internacionales que me acompaña durante la redacción de este texto ha tenido la curiosidad de seguir el desarrollo de mi argumentación, le será fácil entonces entender por qué me parece válido (y necesario) definir las “necesidades del Servicio” como aquellas de los miembros del propio Servicio Exterior ya que, en la medida en que éstas son realmente tomadas en cuenta en el manejo de los recursos humanos, se amplían las probabilidades de obtener un mejor desempeño de los funcionarios y de alcanzar las metas organizacionales definidas.

Con base en lo anterior, propongo dos axiomas básicos que pretendo analizar a continuación. El primero: las capacidades y necesidades del individuo (en el caso que nos ocupa, del miembro del SEM) afectan el rol estrictamente funcional que les asigna el modelo weberiano e influyen tanto en el comportamiento del funcionario y su desempeño profesional, como en la capacidad de la Secretaría para llevar a cabo adecuadamente su misión. De aquí se desprende que el factor humano debe ser un elemento clave a considerar para lograr el correcto funcionamiento de la estructura burocrática. El segundo: si bien el eje rector de las políticas de administración de recursos humanos debe estar alineado a los objetivos organizacionales (en nuestro caso, los objetivos de política exterior), el individuo (el miembro del SEM) constituye el centro de dicho eje y, por ende,

toda acción adoptada en materia de manejo de personal debe estar orientada a garantizar que este centro se encuentre en las mejores circunstancias para desempeñar sus labores. Estas circunstancias constituyen lo que más adelante denomino como “las dimensiones” de las políticas de administración de personal, mismas que extrapolo de los modelos de administración de recursos humanos utilizados.

El factor humano en la burocracia del Servicio Exterior

Como se ha argumentado a lo largo de este estudio, desde el punto de vista weberiano, el individuo es percibido simplemente como un recurso más que se integra a los otros en el esquema operativo de la lógica burocrática. En este sentido, se presupone que mientras más se “deshumanice” el tratamiento hacia el individuo como tal, más eficaz será éste para desempeñar las labores que dictan las reglas de la estructura burocrática y más efectivo al integrarse funcionalmente a su sistema jerárquico (además de que se corren menos riesgos de que adopte posturas contrarias a las determinadas por la racionalidad burocrática o de que sea beneficiario de favoritismos comunes en modelos de organización que preceden al de la burocracia moderna). Sin embargo, como proponen los modelos Guest y Harvard (y de manera paralela algunos modelos posburocráticos), las características del individuo y sus necesidades impactan el funcionamiento de la organización. Lo anterior es bastante común y puede apreciarse como fenómeno recurrentemente en todas y cada una de las distintas secciones funcionales de las RME, en donde las características y competencias personales de los encargados y subalternos (experiencia pasada en el manejo del tema, margen de maniobra que le brinden sus superiores para tomar decisiones de manera independiente y el tipo de relación que establezca con sus pares y subalternos, entre otras) tienen un papel determinante no sólo en su desempeño como individuo, sino en el de la oficina en su conjunto. De esta manera, a pesar de que las responsabilidades asignadas a un funcionario están directamente

relacionadas con su rango escalafonario, el desempeño de sus labores depende realmente de su experiencia pasada y del conocimiento del área o tema asignado, la confianza que le brinde su supervisor y la red informal de relaciones de confianza que establezca con sus compañeros de trabajo.

En este contexto, si las políticas de manejo de personal de la SRE no mantienen y fortalecen constantemente el compromiso mutuo que debe existir entre los miembros del SEM y la institución a la que representan, se corre el enorme riesgo de que las características y necesidades del individuo en lugar de alinearse con los valores y los objetivos de la Cancillería, respondan progresivamente a intereses individuales y estos puedan llegar a convertirse en intereses de grupo que podrían ser paralelos o francamente contrarios a los de la propia organización. De hecho, en muchos sentidos, esto es precisamente lo que sucede actualmente en la Secretaría.

Los presupuestos del modelo Guest permiten analizar lo anterior. Ante la ausencia de un compromiso recíproco entre miembros del SEM y la institución, el interés individual de los funcionarios adquiere mayor relevancia y esto ocasiona que sus objetivos se desalineen de los de la Cancillería, provocando que se introduzcan elementos de poder y prestigio personal en la lógica de la estructura jerárquica (en detrimento de valorar las capacidades técnicas del empleado, su especialización temática como fundamento de la asignación de funciones y la evaluación de su desempeño como justificación de los ascensos escalafonarios), así como elementos de lealtad e interés personal por sobre los objetivos de la oficina y las responsabilidades oficiales a cumplir. Esta situación que, como he mencionado, se origina en la ausencia de un compromiso recíproco real entre el funcionario y la institución, pervierte la lógica de organización funcional propuesta por el modelo burocrático weberiano e impide, como lo propone el modelo Guest, una plena efectividad de las políticas de administración de recursos humanos. Ejemplos concretos

de esta perversión del sistema burocrático abundan en la Cancillería. Aquí simplemente menciono tres cuyo impacto tiene repercusiones en casi todos los ámbitos de operación, incluyendo, desde luego, los programas de rotación.

En primer término, la misma cultura institucional hace que la estructura tienda a permanecer rígida, por lo que es difícil que haya relaciones horizontales entre las partes, más allá de las relaciones formales que dictan las normas. Si bien hay que decir que hay redes informales de colaboración, éstas suelen fundamentarse, precisamente, en relaciones interpersonales que pueden o no estar alineadas con los objetivos de la Cancillería. Muestra de lo anterior es el sistemático menosprecio “de clase” de los funcionarios de la rama diplomático-consular hacia los funcionarios que pertenecen a la rama técnico-administrativa, fenómeno fuertemente arraigado dentro del Servicio. Es claro también que, además de esta cultura institucional, el propio apego a la normatividad ayuda a explicar este fenómeno. Sin embargo, me parece que existe además una razón práctica para que el conjunto de funcionarios diplomático-consulares, como rama, perpetúe esta franca discriminación: dadas las permanentes restricciones presupuestales bajo las que opera la Secretaría, las cuales determinan el número de plazas para ascender o para decidir el traslado de un funcionario, resulta conveniente tanto para los propios miembros de la rama diplomático-consular, como para encargados de la administración del personal, que se mantenga una clara separación cuasi clasista entre las ramas, ya que ello justifica que las limitadas oportunidades de promoción o ascenso se ofrezcan a un número menor de funcionarios del SEM (y genera, además, ahorros presupuestales dado el diferencial de salario entre ambas ramas). Si a esto agregamos el hecho de que la mayoría de quienes toman las decisiones pertenecen, precisamente, a la rama diplomático-consular, es entendible que haya pocos incentivos para cambiar el *statu*

quo. Esta inercia organizacional refuerza la cultura y, convenientemente, se justifica vía el apego a la normatividad.

En segundo lugar, una situación similar se repite en lo que se refiere a la falta de flexibilidad de la estructura en términos de las relaciones verticales entre los miembros del SEM. Aquí el sentimiento cuasi clasista al que me he referido adquiere tintes casi de estamento. En el servicio, la pertenencia al rango jerárquico (cualquiera que éste sea) determina no sólo el tipo de posiciones a las que se tiene acceso, sino que otorga una especie de “derecho de cargo”; mientras más se sube en el escalafón y más tiempo se invierte en la carrera, más se afianza la percepción de que la estructura jerárquica tiene su razón de ser en el miembro del SEM que ostenta un rango escalafonario superior. Surge así una actitud de autojustificación del propio funcionario hacia el sistema jerárquico y, en casos extremos, una posición que expresa: “yo ya cumplí, ahora ya me toca”. Por si esto fuera poco, hay, además, una diferenciación también cuasiclasista dentro de la misma rama diplomático-consular, donde la asignación de cargo y desempeño de labores se perciben como de mayor categoría en orden descendente si se trata de una embajada, un consulado general o un consulado de carrera (por no hablar de la importancia geopolítica o la localización geográfica de éstas).

Finalmente, en tercer lugar, el conjunto de condiciones que impiden la flexibilidad de la estructura tanto en el plano horizontal como vertical generan que los esquemas de empoderamiento de los funcionarios del SEM sean mínimos (a menos que provengan de un ascenso). Se crea así, me parece, un círculo vicioso: la rigidez de la estructura propicia que se acentúe la definición de roles; sin embargo, esta definición de roles no está fundamentada en el desempeño, la capacidad técnica o en la especialización del funcionario, como lo propuso Max Weber, sino en su pertenencia de “clase” (a qué rama pertenece) o de “estamento” (rango), lo cual provoca aun mayor rigidez en la estructura y,

en casos extremos, la apatía y un estricto apego a la llamada “ley del menor esfuerzo” por parte de los funcionarios (yo hago lo que me toca y nada más).

Dado lo anteriormente señalado, en mi opinión resulta evidente que los elementos antes mencionados no fortalecen el sistema profesional de carrera de la Cancillería y tampoco favorecen el esquema de desarrollo de carrera en el Servicio Exterior. Lamentablemente, todos ellos, en mayor o menor grado, permean la lógica del diseño y la instrumentación de los programas de rotación de personal del SEM.

Pasemos ahora a los elementos “internos” del modelo Harvard (las políticas de recursos humanos [mapa Harvard], sus resultados y las consecuencias) para detallar cuestiones particulares del funcionamiento organizacional. Comienzo por referirme al primero de ellos (mapa) y a las distintas “dimensiones” que lo configuran. El primer elemento (las políticas) está compuesto por las siguientes dimensiones:

Influencia del empleado

La primera dimensión de las políticas de recursos humanos la constituye la “influencia del empleado”. En ella se incluyen las políticas, valga lo redundante, y acciones que, en materia de manejo de personal, tienden a promover el empoderamiento del empleado al delegarle autoridad y responsabilidad en el proceso de toma de decisiones, pertinentes para la ejecución de sus tareas (en este sentido, los presupuestos de esta dimensión corresponden a los ya analizados y propuestos en el modelo Guest). La “influencia del empleado” tiene como fundamento el compromiso recíproco que se presupone existe entre organización e individuo, y se considera como la piedra angular del mapa. El empoderamiento del empleado trae aparejada una mayor flexibilidad de roles y funciones a desempeñar, al igual que la creación de redes informales de colaboración en la

organización. Ambos factores tienden a hacer que la estructura sea más plana y horizontal.

Como ya hemos visto, es difícil argumentar que, en el caso del SEM, las políticas de administración de personal tengan como objetivo el empoderamiento. Baste tan sólo mencionar que se han publicado manuales enteros y circulares periódicas que definen estrictamente no sólo las funciones del personal asignado a cada uno de los puestos, sino que establecen también lineamientos específicos emitidos por las áreas “sustantivas” y “operativas” de la Secretaría, sobre la manera en que deben desempeñarse cada una de las tareas asignadas, dejando poco margen para la creatividad y la innovación.

Como también he mencionado, las jerarquías en el Servicio y la cultura institucional obstaculizan de entrada cualquier intento de flexibilizar la estructura. En este contexto, el ejercicio común de delegar funciones en las RME casi nunca implica una mayor capacidad de decisión del empleado sino, más bien, una redistribución de las cargas de trabajo dentro de un equipo, área de trabajo u oficina. Las decisiones trascendentales recaen una y otra vez en el funcionario de mayor rango. Así, el empoderamiento que propone esta dimensión es, en el caso del SEM, un empoderamiento *sui generis*: sujeto al rango, no relacionado directamente con el desempeño del empleado, en lo que se delega es responsabilidad y capacidad de supervisión, no poder de decisión.

Flujo de recursos humanos

La segunda dimensión del mapa es el “flujo de recurso humanos”. En ésta se engloban los siguientes rubros de iniciativas de administración de recursos humanos que, nuevamente, con base en el compromiso mutuo entre empleador y empleado, se espera tiendan a garantizar las condiciones óptimas para que el funcionario desempeñe sus labores de manera que contribuya plenamente a que la organización alcance sus

objetivos: reclutamiento, selección, capacitación, ascensos y —muy importante— la colocación y ocupación (asignación de cargo y funciones a desempeñar). Comienzo por referirme a los dos primeros rubros.

Como hemos mencionado, el ingreso al SEM se efectúa por examen de oposición mediante concursos públicos periódicos que se subdividen en diferentes etapas eliminatorias.¹²⁴ Normalmente, en forma paralela a la emisión de las convocatorias para cada una de las ramas en donde con todo detalle se enumeran los requisitos y describen las etapas del proceso, conforme a la normatividad aplicable, siempre hay un tímido ejercicio de promoción a nivel nacional para el reclutamiento de aspirantes (normalmente liderado por el IMR). Aun cuando en este esfuerzo participan muchas veces miembros del Servicio Exterior que comparten sus experiencias e instan a los potenciales candidatos a adquirir el “compromiso de vida” en favor de los intereses de México,¹²⁵ y reconociendo que sea comprensible que en este ejercicio se resalten las cualidades más atractivas de las actividades que desempeñan los miembros del Servicio Exterior, lo que resulta lamentable en cuanto a la política de selección de recursos humanos es que ni el IMR, al promover el reclutamiento o al dar sus cursos de capacitación una vez realizada la selección final, ni la Dirección General del Servicio Exterior y Recursos Humanos hacen un esfuerzo serio y efectivo por compartir información más realista con respecto al plano profesional (funciones a realizar en el exterior y desarrollo de carrera), y sobre las implicaciones que tiene pertenecer a éste en el plano personal, para el miembro del SEM y su familia inmediata.

Para muchos miembros de primer ingreso resulta sorpresivo, por ejemplo, el que la mayoría de los puestos a ocuparse se relacionen íntimamente con tareas de atención y

¹²⁴ El ingreso al Servicio Exterior está normado básicamente por los artículos 33 de la Ley y 28 y 29 del Reglamento.

¹²⁵ Ver los spots promocionales denominados “Orgullo SEM”, difundidos en línea y redes sociales por el IMR, por ejemplo: <https://youtu.be/Pt133wzUprg>

servicio al público (documentación, protección y asistencia consular, comunidades) y no con negociaciones multilaterales, derecho marítimo o alta política de Estado. Esto es sumamente relevante, porque se fomenta el abismo que suele existir entre las expectativas del nuevo funcionario y las realidades del Servicio, permitiendo que germine desde muy al inicio una semilla que, posteriormente, puede convertirse en desencanto profesional y frustración personal. Adicionalmente, con la reciente excepción de perfiles específicos para tareas de administración y de informática, aparece una tendencia a privilegiar ciertas disciplinas que, si bien son muy útiles para el desempeño de determinadas labores, impiden que se les considere como perfiles que nutren el Servicio Exterior de nuevas habilidades y perspectivas para enfrentar los retos laborales cotidianos con que se enfrenta el miembro del SEM. Ejemplos de lo anterior podrían ser disciplinas que se encarguen de temas como organización comunitaria, atención al cliente o desarrollo sustentable.

El siguiente rubro de iniciativas a considerar se refiere a la capacitación y entrenamiento del personal. La normatividad establece que la Cancillería está obligada a dar a conocer periódicamente a los miembros del SEM que laboran en el exterior las oportunidades de capacitación y preparación académica que pone a su disposición el IMR (la mayoría de ellas son cursos en línea que pueden tomarse por vía remota).¹²⁶ Ésta es una labor encomiable, sin embargo, desde mi punto de vista, la implementación de la política de capacitación tiene al menos cuatro grandes deficiencias que impiden que puedan considerarse como parte de una política de administración de recursos humanos coherente. Primero, salvo en el caso de miembros de primer ingreso, los cursos de capacitación son, en la mayoría de los casos, de inscripción voluntaria, lo cual favorece que sea la propia iniciativa del individuo, y no sus debilidades, las que determinen su

¹²⁶ *Reglamento de la Ley del servicio Exterior Mexicano, op.cit*, artículo 11-BIS.

interés en capacitarse o no. Segundo, por lo general la capacitación se ofrece como una actividad a desarrollar fuera de los horarios de oficina. Cuando éste no es el caso y se ofrecen cursos generales a funcionarios encargados de áreas temáticas particulares, la participación suele ser restringida. Tercero, como ya hemos visto, dado el esquema mediante el cual se asignan las responsabilidades a los miembros del SEM, los esquemas de capacitación son generalistas, impidiendo que el funcionario sea verdaderamente capacitado como experto en alguna materia. Por último, si bien durante el inicio de la carrera hay al menos un esfuerzo por guiar al nuevo personal en su proceso de capacitación, una vez concluida esta etapa esa orientación casi desaparece, dejando que el miembro del SEM adquiera sus conocimientos a través de su desempeño, en el propio trabajo y por sus propios medios.

Por otra parte, en los que se refiere al rubro de las políticas relativas a los ascensos en el escalafón, los problemas se multiplican. La Ley del SEM y su reglamento contienen amplias secciones que norman el proceso de promoción del personal. En la normatividad se reconoce la intención de que el proceso de ascenso se lleve a cabo de manera transparente y ordenada, detallando el tipo de calificaciones y habilidades que debe demostrar el funcionario para ascender, así como la manera en que se le evalúa.¹²⁷ Sin embargo, hay un trato diferenciado y, en mi opinión, discriminatorio para los miembros del SEM dependiendo de la rama a la que se pertenezca. A continuación fundamento esta opinión. Existen dos mecanismos de evaluación para ascender: por “revisión de expediente” (únicamente) y por “examen más revisión de expediente”. En la rama diplomático-consular —con la excepción de los agregados diplomáticos que ascienden al nivel de terceros secretarios después de cumplir un año en adscripción y por recomendación de titular (revisión de expediente)— el miembro tiene la facultad de, una

¹²⁷ Capítulo VII de la Ley y capítulo III del Reglamento.

vez cumplido el tiempo mínimo requerido en un mismo rango, presentarse para examen de ascenso. Si logra o no ser ascendido depende del resultado que obtenga y de la revisión de su expediente (como he mencionado ya, con la condicionante de que haya plazas presupuestales disponibles en el rango al que aspira). Sin embargo, en el caso de los miembros del SEM pertenecientes a la rama técnico-administrativa, cinco de siete posibles ascensos escalafonarios a lo largo de la carrera son, estrictamente, por revisión de expediente.¹²⁸

Desde mi punto de vista, uno de los principales problemas del procedimiento de revisión de expedientes es que, en general, es difícil evaluar el mérito por sí mismo; normalmente hay factores subjetivos que influyen en la apreciación. Además, la evaluación final no la realiza el jefe inmediato, sino el titular de la oficina, quien puede o no tener impresiones de primera mano sobre el nivel de desempeño del interesado. Incluso, ya en el límite del absurdo, recientemente la DGSERH decidió que no fuera ni siquiera el titular de la RME quien realizara las evaluaciones periódicas del personal adscrito en el exterior, sino ciertos funcionarios asignados para esta tarea, que laboran en la Cancillería, desde la Ciudad de México. Todo lo anterior implica que, en realidad, los técnicos-administrativos tienen aún menos control que los diplomático-consulares sobre su carrera, ya que los mecanismos de evaluación para la mayoría de sus oportunidades de ascenso son totalmente subjetivos. No hay explicación alguna para esta práctica salvo “la normatividad”.¹²⁹ Esto, como ya dije, me parece tener un carácter discriminatorio y creo que es una pobre muestra de lo que los modelos analizados de manejo de recursos humanos consideran que debe ser el compromiso entre el empleador y el empleado; compromiso que sirve de fundamento para el buen desempeño organizacional.

¹²⁸ Tipos de evaluación para ascender como miembro de la rama técnico-administrativa: por revisión de expediente: técnico C a técnico B; técnico B a técnico A; agregado administrativo C a agregado administrativo B; agregado administrativo B a agregado administrativo A. Por examen más revisión de expediente: técnico A, a agregado C y agregado A, a coordinador administrativo.

¹²⁹ Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op.cit.*, artículo 55.

Adicionalmente, como se muestra en la siguiente tabla, la discriminación del sistema no se limita al mecanismo de evaluación para ascender, sino que se reafirma con el esquema establecido de “equivalencias de rango” entre las dos diferentes ramas del Servicio.

Tabla 15. Equivalencias de rango entre ramas del Servicio Exterior Mexicano (SEM)

RAMA RANGO	Rama Diplomático- Consular	Rama Técnico- Administrativa
	Embajador	
	Ministro	
	Consejero	
	Primer Secretario	Coordinador Advo.
	Segundo Secretario	Agregado Advo. A
	Tercer Secretario	Agregado Advo. B
	Agregado Diplo.	Agregado Advo. C
		Técnico-Advo. A
		Técnico-Advo. B
		Técnico-Advo. C

Fuente: elaboración propia con información del *Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo de 2015.

Ambas ramas tienen el mismo número de rangos —siete—, considerando el rango de ingreso (la rama diplomático-consular, de agregado diplomático a embajador y la rama

técnico-administrativa, de técnico administrativo C a coordinador administrativo. La diferencia consiste en que, como puede apreciarse en el número de ascensos posibles mostrados en la tabla, la escalera ascendente del miembro del SEM que es técnico-administrativo empieza más abajo y no alcanza la “altura” de la del diplomático-consular. De esta manera, un técnico administrativo tiene que pasar un mínimo de seis años (con revisiones sobresalientes de expediente, y siempre y cuando en cada periodo haya habido plazas presupuestales vacantes que permitieran su ascenso por sobre el de los demás funcionarios en la misma situación) para poder aspirar a presentar un examen de ascenso del cual, si es exitoso, apenas podrá obtener un nivel equivalente al de un agregado diplomático al momento de su ingreso al Servicio. Este esquema, como se puede apreciar, se repite hasta el máximo nivel escalafonario al que es posible aspirar, de coordinador administrativo, equivalente al de un primer secretario.

La política de recursos humanos que se aplica en este caso es totalmente contraria a promover en forma adecuada el desarrollo profesional de la mitad de sus miembros y es contraria a la idea de que los recursos humanos son un activo fundamental para el buen desempeño de la organización. Además, creo yo, esta política simplemente se escuda en la normatividad (necesidad de un título universitario) para así manejar plazas disponibles en el Servicio Exterior en forma diferenciada y mantener al mínimo el impacto presupuestal que representa el pago de salario a gran parte de los miembros del SEM (rama técnico-administrativa).¹³⁰

Finalmente, otro de los grandes problemas en las prácticas de ascenso como parte de las políticas de administración de recursos humanos surge del hecho de que, dado que el número de plazas presupuestales disponibles para ascender está limitado por

¹³⁰ En más de un sentido, esta práctica es similar a la de la contratación de empleados locales en Estados Unidos, quienes realizan labores convenientemente consideradas de apoyo con salario y prestaciones que en nada se comparan a la de los miembros del SEM.

las condiciones presupuestales, ninguno de los dos mecanismos de evaluación (revisión de examen y expediente) garantizan el ascenso al funcionario sobresaliente ya que, aunque éste se encuentre objetivamente capacitado para ascender, es probable que no pueda hacerlo porque no “alcanza plaza”.

Una vez que me he referido a las prácticas de ingreso (reclutamiento y selección), capacitación y ascensos como parte de la dimensión de “flujo de recursos humanos”, sólo me resta volver a hacer referencia a las prácticas relativas a la asignación de cargo (colocación) y designación de tareas de los funcionarios (ocupación), ya no desde la perspectiva del modelo Michigan, como lo hicimos en el capítulo anterior, sino desde el punto de vista del mapa Harvard.

En el Servicio Exterior, la colocación y asignación de funciones a lo largo de la carrera, los determinan. en gran medida, los programas de traslado de personal. Recordemos que del análisis del capítulo anterior concluimos que:

1. Los ejercicios de rotación responden a una racionalidad burocrática normativa y funcional que no necesariamente robustece a la Cancillería como organización para cumplir con su misión,

2. Los movimientos de personal en las RME no muestran racionalidad de especialización temática, y

3. Los traslados de personal parecieran estar determinados por el rango y la rama a la que pertenezca el funcionario, aunque condicionados a su antigüedad relativa (tiempo en una misma adscripción) y a su accesibilidad a las plazas vacantes de las que se dispone.

Este último punto es el que me interesa destacar aquí.

Dejando de lado las consideraciones presupuestales como determinantes del acceso a plazas, viéndola simplemente como resultado de las políticas de recursos humanos de la Secretaría, lo que encontramos no es muy alentador en términos de los parámetros del modelo. Para empezar, parece riesgoso que la Cancillería, al planear los traslados de los miembros del SEM, utilice puestos vacantes o plazas liberables en las plantillas funcionales como medida para determinar sus necesidades de personal. No creo que con esta práctica contribuya ni a alcanzar los objetivos de política exterior de nuestro país, ni a la planeación de carrera ni al desarrollo profesional de los funcionarios. Si de “contar escritorios y huecos en las plantillas” se trata, habría que comenzar, al menos, por reevaluar la pertinencia de las plantillas existentes.

Por otra parte, las propias listas del PROSEM (y los lineamientos que las acompañan) establecen restricciones adicionales a los movimientos que parecerían totalmente contrarias a los preceptos de compromiso mutuo, empoderamiento y relaciones horizontales propuestas por el modelo. En primer lugar, se determinan rangos jerárquicos y, por consiguiente, “recomendados” para cada plaza vacante, aunque en forma paralela se estipula que cada una de las plazas puede ser ocupada por personal de inferior jerarquía siempre y cuando pertenezca a la rama del SEM sugerida.¹³¹ ¿Significará esto que, en algunos casos, es preferible ocupar plazas con personal que, en términos de la propia Cancillería, está menos calificado? No lo sé. Lo que sí sé es que la premisa de que debería seleccionarse para cada puesto al funcionario que cuente con el mejor perfil profesional no se cumple.

En segundo lugar, hay plazas que no son accesibles para funcionarios de la rama técnico-administrativa, simplemente por el hecho de pertenecer a esa rama. Por ejemplo, de acuerdo con la práctica común, una vacante como jefe de sección en una RME no

¹³¹ Circular de Lineamientos, PROSEM 2017, DGSE RH.

puede ser ocupada más que por un miembro de la rama diplomático-consular (con excepción de los departamentos de informática y administración), así sea éste un tercer secretario con un año de experiencia laboral que tendrá responsabilidad (aunque probablemente no capacidad) de supervisión sobre un técnico-administrativo con mucha mayor experiencia.

En tercer y último lugar, el que se establezca un esquema de rotación forzosa a México parece más un ritual de “derecho de paso”, reglamentado normativamente, que parte de un proceso de desarrollo de carrera y fortalecimiento profesional. Aunque algunos podrían considerar mi argumento como debatible, ya que se considera conveniente que el funcionario regrese a su país para no perder contacto con su realidad y reciba capacitación, mi opinión es que, dados los esquemas de homologación de rango al regreso al país y la forma en que se determina la disponibilidad de plazas, ese razonamiento pierde sentido.

Sistema de recompensas

Siguiendo el orden propuesto inicialmente, la tercera dimensión del mapa Harvard está constituido por el sistema de recompensas. En ésta se incluyen los incentivos que obtiene el individuo por desempeñar sus labores. El modelo distingue entre recompensas intrínsecas (aquellas que son intangibles y que tienen que ver con la satisfacción de haber realizado un buen trabajo, la motivación para encontrar formas más eficientes para desempeñar las funciones realizadas, la confianza para hacer frente a los retos que se presenten, etc.) y las recompensas extrínsecas (las que son tangibles como las compensaciones salariales y las prestaciones y beneficios que se otorgan a los empleados. Son estas últimas, las extrínsecas, las que son relevantes para nuestros fines.

En el área de prestaciones y beneficios, la Cancillería suele hacer frente al compromiso al que nos hemos referido con el miembro del SEM; además de los beneficios establecidos por la Ley Federal del Trabajo (como son vacaciones, aguinaldos, etc.), la Ley del SEM y su Reglamento otorgan a los miembros del Servicio Exterior adscritos a las RME otras prestaciones fundamentales para su buen desempeño como empleados que laboran en el exterior (por ej., seguro de gastos médicos mayores, ayuda de renta, reembolso de pago de pasajes de avión para viajar a México cada uno o dos años, según la adscripción a la que se pertenezca, cobertura de gastos de traslado y menaje de casa,¹³² derecho a semana sanitaria si se labora en circunscripción de vida difícil, entre otros). Ahora bien, el caso del sistema de compensación salarial es un poco más complicado.

En general, uno supondría que el sueldo es un reflejo de una combinación de factores tales como el desempeño, el grado de responsabilidad del puesto o el valor agregado producido. Sin embargo, en el caso del SEM, el sueldo es más bien el resultado del tipo de funciones asignadas al empleado de acuerdo con su rama y rango (y, por ende, indirectamente y en la mayoría de los casos, de acuerdo con su antigüedad) y, un factor esencial para los fines de este estudio: la RME de adscripción o, dicho de otra manera, el lugar adonde se traslada al funcionario.

La normatividad aplicable establece dos sistemas claramente diferenciados para determinar el salario de los empleados. Por un lado, en el Reglamento se establece que, a propuesta de la SRE, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará “la asignación mensual tabular en divisas estadounidenses o euros, de acuerdo con el costo

¹³² Estimo que en promedio —y considerando compra de pasajes de avión, pago de menaje de casa y gastos de instalación—, cada traslado de una familia de cuatro miembros le cuesta a la SRE alrededor de 20,000 dólares.

y a la dificultad de vida de cada lugar”.¹³³ Esto es, el nivel salarial que el funcionario recibe en el exterior será de acuerdo con la circunscripción a la que se le haya asignado. Por el otro, el propio Reglamento determina que:

[...] el personal de carrera que sea adscrito a México y no ocupe plaza de estructura, será homologado en moneda nacional conforme a la tabla de homologación y sueldos brutos de los rangos del Servicio Exterior con sus equivalentes en territorio nacional [...]

Aunque la propia norma abre la opción de que el personal que sea adscrito a México pueda, en circunstancias excepcionales, ser rehomologado, esto es, al nivel salarial que el funcionario recibe si está adscrito a México. Esta distinción de nivel salarial para un mismo miembro del SEM es de fundamental importancia: sin cambiar de rango, con la misma capacidad y nivel de desempeño, un cambio de adscripción significa una modificación importante en el monto de sus percepciones, ya que los puestos del personal de carrera del SEM se homologan de manera artificial con puestos jerárquicamente similares en territorio nacional, asignándose un sueldo muy inferior en moneda nacional.

Como puede verse en la tabla 16, esto ocasiona que un traslado a México del exterior represente una reducción de ingreso (y nivel de responsabilidad) significativa. Como es natural, esta situación genera una incertidumbre tremenda en los funcionarios cuando se les informa que participará en el programa anual de traslados, pues muchas veces éste no sólo contradice la lógica de desarrollo profesional del miembro del sem, sino que también afecta su estabilidad familiar y personal.

¹³³ Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op.cit.*, artículo 127.

Tabla 16. Comparación de tabulador de sueldos en México y el exterior

Rango SEM	Tabulador SRE	Sueldo (dólares)	Nivel de homologación	Nivel de puesto sector publico	Sueldo (pesos)
Embajador	SE0101	9,112	KA1	Dirección General	84,072
Ministro	SE0202	7,745	LA1	Dirección General Adjunta	61,969
Consejero	SE0503	6,196	MA1	Dirección de Área	38,888
Primer Secretario	SE0602	5,102	NC2	Subdirección de Área	31,061
Segundo Secretario	SE0602	4,829	NA2	Subdirección de Área	22,888
Tercer Secretario	SE0603	4,556	NA1	Subdirección de Área	20,391
Agregado Diplomático	SE1001	4,373	OA1	Jefatura de Departamento	14,130
Coordinador Administrativo	SE0904	4,556	NC2	Subdirección de Área	31,061
Agregado Administrativo A	SE0903	4,373	NA2	Subdirección de Área	22,888
Agregado Administrativo B	SE0902	4,191	NA1	Subdirección de Área	20,391
Agregado Administrativo C	SE0901	4,009	OA1	Jefatura de Departamento	14,130
Técnico Administrativo A	SE0705	3,827	PA2	Puesto de Enlace	12,747
Técnico Administrativo B	SE0704	3,644	PQ3	Puesto de Enlace	9,144
Técnico Administrativo C	SE0703	3,462	PQ1	Puesto de Enlace	6,928

Fuente: elaboración propia con información de la Norma que Regula el Pago de Sueldos y Prestaciones al Personal de Carrera del Servicio Exterior Mexicano y al Asimilado a éste, Radicado en el Extranjero. SHCP, *Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*. (DOF: 29/05/2015). Se utilizaron datos para ejemplificar del tabulador del Consulado de Carrera de México en McAllen, Texas.

Para redondear el contexto de esta aseveración, agrego un par de comentarios respecto a las compensaciones salariales del SEM como elementos adicionales para evaluar el grado de compromiso entre institución e individuo, que proponen que tanto Harvard como Guest son necesarios para el buen desempeño organizacional:

A. Los tabuladores salariales de la Cancillería para las distintas zonas y países del mundo tienen un rezago histórico.

B. La última revisión salarial generalizada se realizó hace alrededor de veinte años; desde entonces no ha habido aumento de sueldo para el personal del SEM que no sea generado por un movimiento escalafonario (cambio de rango) o un traslado de adscripción.

C. En la mayoría de los casos, el cálculo realizado en algún momento para estimar el costo de vida en las diferentes circunscripciones ha sido rebasado desde hace mucho tiempo por los índices inflacionarios locales, sin que se haya realizado un ajuste general o, caso por caso, en los tabuladores de las RME.

D. Un sondeo informal entre diplomáticos de diferentes países me hace suponer que las compensaciones salariales y las prestaciones del SEM, comparadas con las de servicios exteriores de otros países —incluyendo los de similar desarrollo económico— son inferiores.

Sistemas de trabajo

La cuarta y última dimensión del mapa Harvard es la denominada “sistemas de trabajo”; en ella se enmarcan todas las medidas e iniciativas de política de administración de personal que se proponen propiciar que el capital humano pueda desempeñar su labor de la manera más eficiente posible, con el fin de alcanzar los objetivos de la organización.

Para ello, se espera que las políticas de recursos humanos no sólo respondan a las necesidades de estructura organizativa, sino que participen en el proceso de planeación sustantiva; que no sólo establezcan y mantengan canales de comunicación y coordinación con las distintas áreas sustantivas y operativas de la estructura organizativa, sino que sean un aliado durante el proceso de diseño de sus programas; que no sólo suministren el personal necesario para llevar a cabo las actividades planeadas, sino que desarrollen al máximo el potencial de los recursos humanos con los que se cuenta para que desempeñen sus labores de la mejor manera posible. Lamentablemente, en mi opinión y como se infiere de lo presentado antes, el caso de la Cancillería no refleja lo descrito. Hay poca evidencia empírica de que las áreas de administración de recursos humanos participen en el proceso de planeación y diseño de políticas sustantivas. Por el contrario, hay amplia evidencia anecdótica de que su papel se reduce a cuestiones técnico-administrativas y que la naturaleza de sus funciones se concibe más como de apoyo y no como la de un área que esté directamente involucrada en las decisiones de planeación y estrategia.

Las dimensiones ya descritas de las “políticas de recursos humanos” (mapa Harvard) determinan el segundo y el tercer elemento internos del modelo; a saber, los “resultados” de tales políticas y las “consecuencias” de ambas (políticas y resultados). Comenzaré por referirme a los “resultados” para concluir esta sección con una breve reflexión sobre las “consecuencias”.

Resultados de las políticas de recursos humanos

He señalado ya que este elemento se compone por lo que se denominan las cuatro “c” del modelo: compromiso, competencia, congruencia y costo-beneficio. Cada uno de estos conceptos se concibe dentro del modelo como un indicador de la contribución de las políticas de administración de personal al logro de los objetivos organizacionales. Veamos brevemente en qué consiste cada uno de estos indicadores para evaluar si, a la luz de las políticas de recursos humanos de la SRE ya descritas, éstas fortalecen o no la capacidad de la institución para lograr los objetivos de la política exterior.

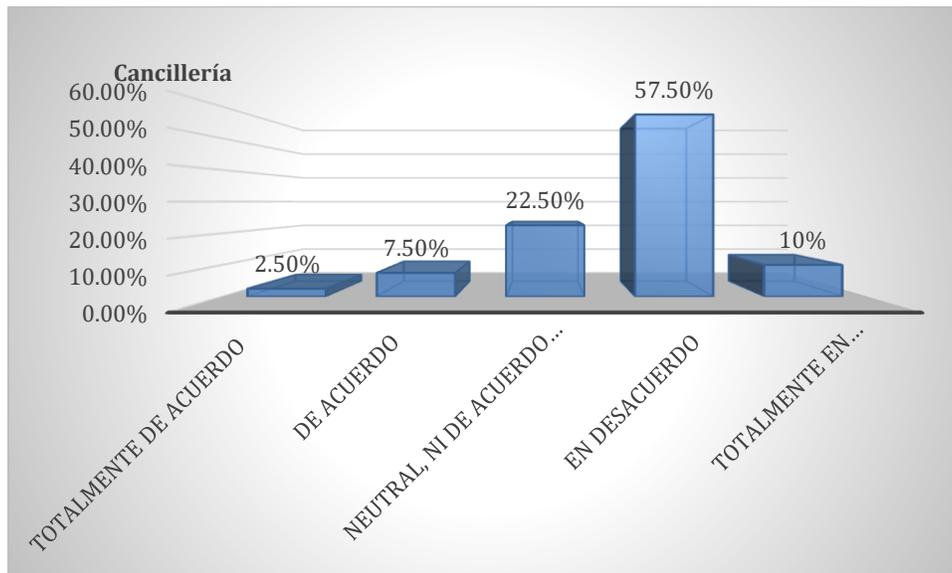
El *compromiso* es una figura que busca conocer en qué medida las políticas de administración de personal fortalecen el vínculo recíproco entre empleador y empleado. Como se desprende de lo abordado hasta ahora, un corte transversal de las prácticas de manejo de personal en cada una de las dimensiones del mapa nos permite sostener que, como resultado de las políticas analizadas, no se incrementa el nivel de compromiso recíproco entre la Cancillería y los miembros del SEM. Por otra parte, la *competencia* (entendida como capacidad) es el indicador que nos guía para conocer si las políticas de la organización conducen de manera efectiva al desarrollo de habilidades técnicas necesarias para que los empleados puedan realizar sus labores en condiciones óptimas. Como es fácil inferir a estas alturas, en mi opinión, tanto la manera en que se rota al personal como la forma en que se le asignan funciones, si bien amplía el número y variedad de capacidades del funcionario (convirtiéndolo en un generalista), dificulta que los miembros del SEM puedan realmente alcanzar su máximo nivel de competencia (especialización). Asimismo, los esquemas de selección, ingreso, capacitación, ascenso y colocación del personal, repercuten negativamente en el potencial de los funcionarios para alcanzar un pleno desarrollo de carrera. La *congruencia*, por su parte, centra su

atención en si las políticas adoptadas son compatibles tanto con la estructura de la organización como con las necesidades de los empleados. Aquí nuevamente tenemos un desequilibrio en el compromiso existente: si bien las políticas analizadas responden al esquema de organización de la Cancillería, me parece que, del lado del miembro del SEM, sus necesidades no necesariamente se consideran en la justa medida. El cuarto indicador, *costo-beneficio*, evalúa la medida en que las políticas de administración de personal adoptadas contribuyen al nivel de satisfacción laboral del empleado. Con el fin de determinar el impacto de las diferentes políticas e iniciativas a las que nos hemos referido en el grado de satisfacción profesional de los miembros del SEM, levanté una encuesta en línea (vía SurveyMonkey) entre miembros del SEM.¹³⁴ La encuesta fue puesta a disposición de 60 miembros de distintos rangos escalafonarios pertenecientes a ambas ramas del SEM adscritos a embajadas y consulados en las cinco diferentes regiones geográficas: América del Norte, América Latina, Europa, Asia y África y Medio Oriente (igual número de funcionarios diplomático-consulares que de técnico-administrativos). Aunque la encuesta estuvo abierta para recabar información durante un mes (del 8 de enero al 8 de febrero de 2018), de los 60 miembros del SEM contactados, solamente 40 respondieron (42.50% pertenecientes a la rama diplomático-consular y 57.50% a la rama técnico-administrativa.) Los hallazgos y conclusiones que podemos extraer son por demás interesantes.

En lo que se refiere a las medidas de administración contempladas en el flujo de recursos humanos del mapa Harvard, el grado de satisfacción profesional de los miembros del SEM es mínimo. Esto se ve reflejado en la gráfica 11 que se presenta a continuación, en donde 67.50% de las respuestas recibidas indican que para los miembros del SEM tales iniciativas no se consideradas adecuadas.

¹³⁴ Las preguntas de la encuesta se encuentran incluidas en el Anexo 4.

Gráfica 11: Selección e ingreso, capacitación, ascenso, asignación de funciones y compensación salarial como factores de satisfacción en el desarrollo de carrera de miembros del SEM



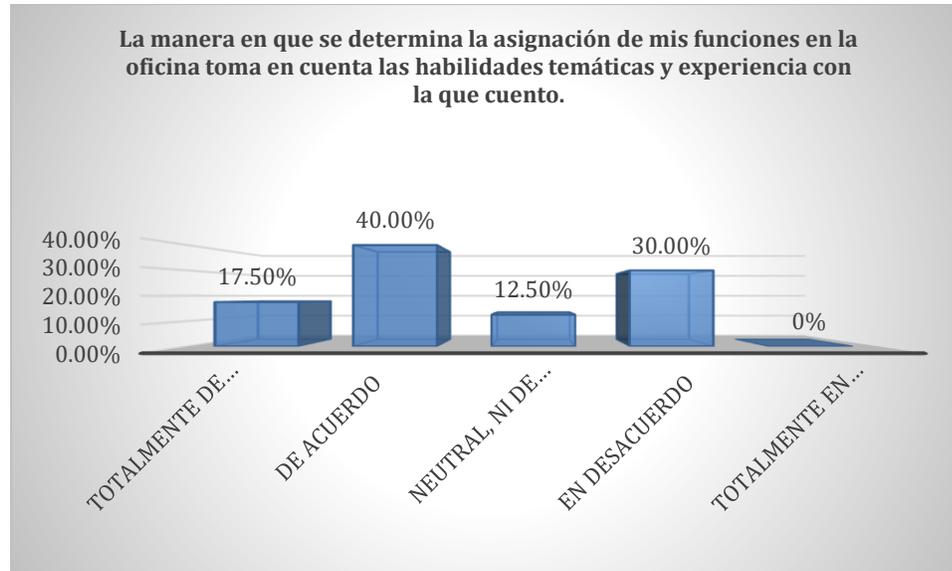
Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que, de acuerdo con los encuestados, tres son los factores más importantes para poder tener un desarrollo pleno en su carrera profesional dentro del Servicio. En orden decreciente: una adecuada asignación de responsabilidades y funciones a realizar, mayores oportunidades de ascenso y una adecuada compensación salarial. Los dos factores que se consideran como menos importantes son, curiosamente, los que más enfatizan las entidades encargadas de manejar los recursos humanos en Cancillería: adecuados esquemas de selección e ingreso y acceso a programas de capacitación y entrenamiento.

Por otra parte, paradójicamente, a pesar de que 42.50% de los miembros de la muestra del SEM que respondieron considera que la asignación de sus funciones no necesariamente corresponde a sus habilidades temáticas, el 57.50% restante sí opina que existe una correspondencia entre su experiencia y su asignación de funciones. Dado que, como ya hemos visto, el rango y la adscripción son los factores que determinan realmente

la asignación de funciones. Me inclino por pensar que el resultado arrojado por la encuesta obedece a una percepción generalizada dentro del SEM que empuja a sus miembros a percibirse como generalistas, capaces de realizar cualquier función que se les encomiende (ver la gráfica 12).

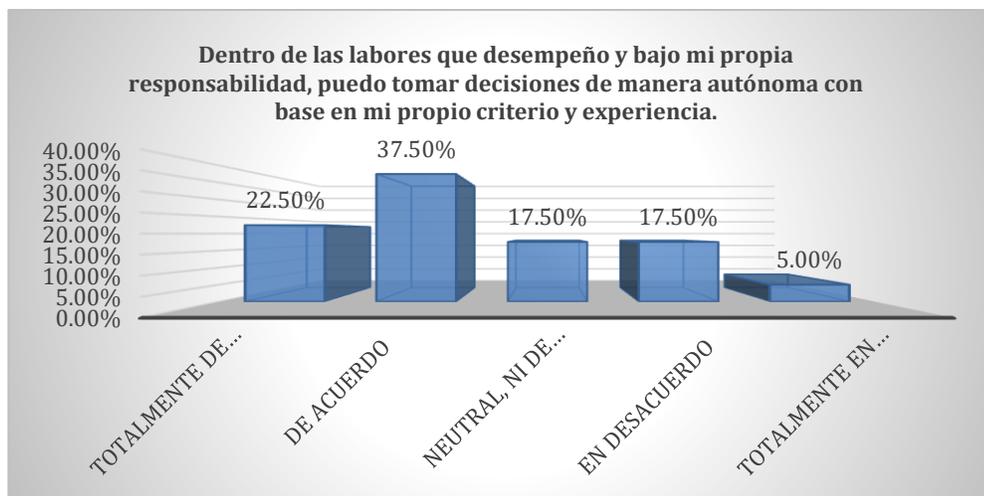
Gráfica 12: Percepción de correspondencia entre habilidades y asignación de funciones



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, cuestionados respecto a su percepción acerca del efecto de las medidas de administración de personal tendientes a propiciar el empoderamiento del funcionario, así como una mayor capacidad de decisión, nuevamente lo expresado por los encuestados resulta algo sorprendente. Como lo muestra la gráfica 13, 60% de las respuestas recabadas se pronuncian en el sentido de que sí se otorga capacidad de decisión al funcionario. Esto, como indican las respuestas subsecuentes, me parece que resulta cuestionable.

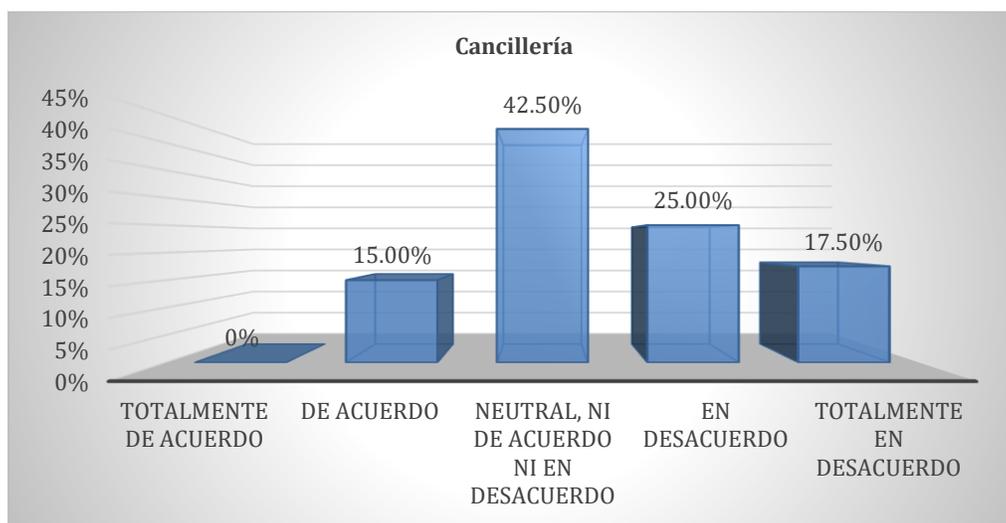
Gráfica 13: Percepción de empoderamiento y margen de capacidad de decisión



Fuente: elaboración propia.

Al cuestionarse a los miembros del SEM en la encuesta respecto al reconocimiento de la Cancillería sobre su contribución al logro de los objetivos de política exterior, un preocupante 42.50% se pronuncia como neutral, mientras que otro 42.50% reconoce que no piensa que la Secretaría reconozca la contribución de su trabajo a sus objetivos y misión organizacional (ver gráfica 14). Esto me parece grave.

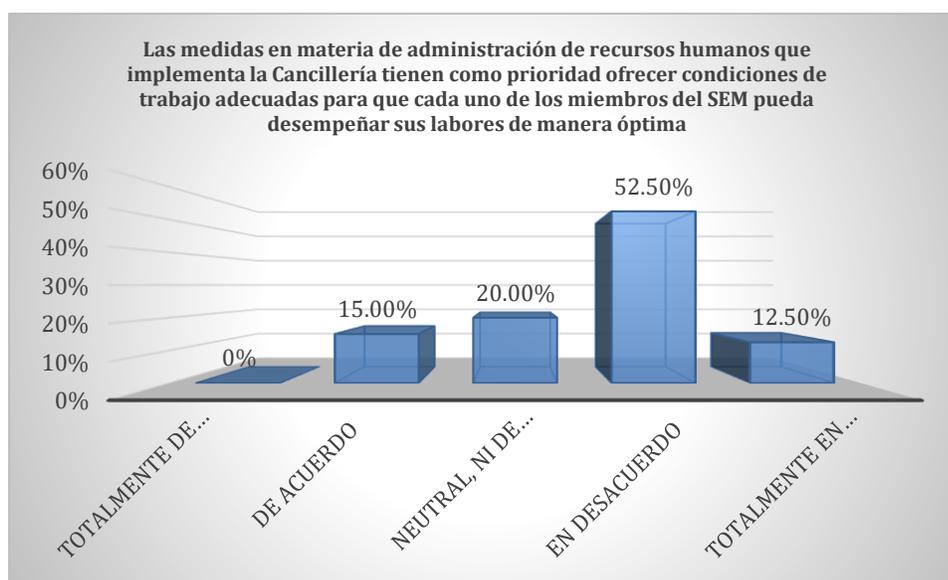
Gráfica 14. Percepción de reconocimiento del trabajo como contribución a los objetivos de política exterior



Fuente: elaboración propia.

Hay elementos para que la anterior preocupación se acreciente aún más si consideramos que 65% de los encuestados considera que las medidas que en materia de recursos humanos adopta la Secretaría no brindan los elementos necesarios para que los funcionarios del SEM puedan desempeñar sus funciones de manera óptima (ver gráfica 15).

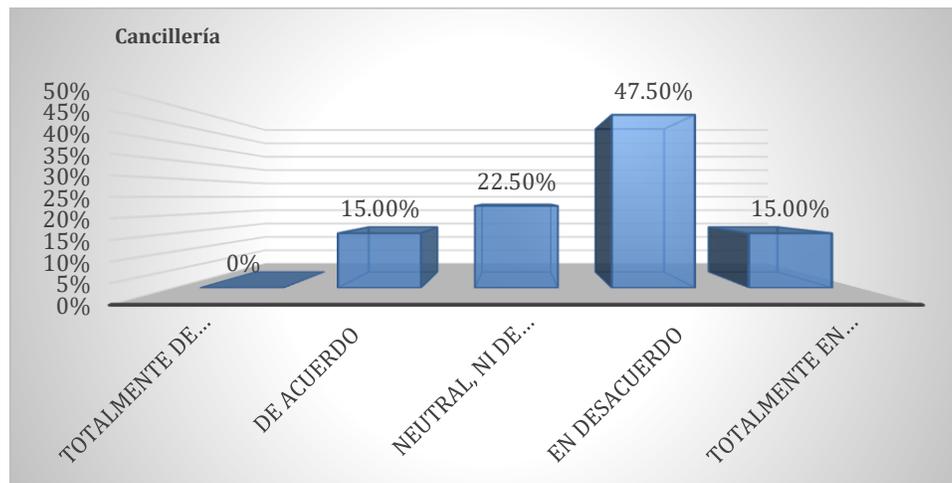
Gráfica 15. Percepción del efecto de las medidas adoptadas en materia de administración de recursos humanos



Fuente: elaboración propia.

Muy significativas son las respuestas obtenidas sobre el grado de satisfacción profesional de los miembros del SEM derivado de su percepción sobre su capacidad de influencia en las medidas que se implementan en materia de administración de personal, las cuales, evidentemente, afectan en forma directa sus condiciones de trabajo. En este rubro, sólo 15% de los encuestados considera que su opinión es escuchada (gráfica 16).

Gráfica 16. Percepción sobre capacidad de influencia sobre políticas y medidas en materia de recursos humanos



Fuente: elaboración propia.

De la mano de lo anterior, la explícita aseveración de las autoridades de la Secretaría en torno a que los miembros del Servicio Exterior son el activo más importante de la Cancillería parece no ser compartida por la mayoría del personal. Como se muestra en la gráfica 17, sólo 10% de los encuestados coincide con tal aseveración, mientras que el 75.50% se manifiesta en desacuerdo.

Gráfica 17: Percepción sobre el valor otorgado por la Cancillería al SEM como recurso para lograr su misión



Fuente: elaboración propia.

Por último, y esto me parece fundamental, cuestionados sobre el nivel de compromiso mutuo que se espera exista entre institución y empleados, las respuestas obtenidas indican que los miembros del SEM consideran que tal compromiso es, por decirlo de manera amable, poco equilibrado: mientras que 5% considera que existe reciprocidad entre institución y empleado, 42.50% se muestra neutral y un alarmante 52.50% se pronuncia en desacuerdo (gráfica 18).

Gráfica 18: Percepción sobre compromiso recíproco entre institución y miembros del SEM



Fuente: elaboración propia.

Consecuencias a largo plazo

Es en este escenario que procedo a referirme al último elemento interno del modelo, las “consecuencias de largo plazo”. Éste es de la mayor relevancia debido a que se refiere, en particular, a los efectos acumulados de las políticas de administración de recursos humanos adoptadas (primer elemento interno) y los resultados obtenidos de la aplicación de tales políticas (segundo elemento interno) para el individuo y, a partir de éste, para la organización y la sociedad en su conjunto. Esto nos lleva a la pregunta básica, que trataré de responder en las conclusiones de este estudio con base en el análisis presentado en este capítulo y con los demás modelos de secciones previas: ¿qué ajustes podrían proponerse para que las iniciativas derivadas de las políticas de manejo de personal del

SEM redundaran en mayor medida —que en la actualidad— en beneficio de los miembros del SEM, de la Cancillería y de la política exterior del país? Ojalá que mi imaginario lector, estudiante de Relaciones Internacionales, decida quedarse a leer la siguiente y última sección de este trabajo.

Conclusiones

Considero que la evidencia y los argumentos presentados en los capítulos anteriores corroboran la hipótesis propuesta al inicio de este trabajo: los movimientos de personal laborando en el exterior, puestos en práctica a través del PROSEM, son ejercicios mecánicos que responden más a una lógica burocrática respaldada por la normatividad vigente que a una racionalidad estratégica de administración de recursos humanos que, de manera orgánica y funcional, refuerce eficazmente la labor que desempeñan los funcionarios en las distintas representaciones de México en el exterior y fortalezca la política exterior de nuestro país.

Por lo anterior, propongo que las políticas de administración de recursos humanos del SEM sean revaloradas como una cuestión fundamental para el fortalecimiento de la política exterior de México. La práctica actual de simplemente medir resultados de programas e iniciativas mediante indicadores que evalúan si determinados parámetros de las iniciativas de política exterior emprendidas se alcanzaron o no —y los resultantes ajustes y medidas correctivas que se adopten— resulta insuficiente para asegurar que la Cancillería cumpla con su misión y objetivos. Es necesario emprender modificaciones estructurales de fondo en la manera en que se organiza y funciona el Servicio Exterior.

A raíz de lo que se ha planteado en este documento, estoy convencido de que es necesario que, quienes tienen capacidad de decisión dentro de la Cancillería, retomen con toda seriedad este tema, poniendo especial atención a los aspectos normativos y estructurales que definen tales políticas con el fin de adecuarlos para asegurar que el desempeño del personal se encuentre alineado con los objetivos institucionales y, también, que alcance su máximo potencial. Si se efectúa esta reevaluación y se introducen los cambios requeridos, la efectividad y eficiencia de las distintas áreas

funcionales de las RME mejorará y, como se ha propuesto en varios de los capítulos previos, el desempeño individual de los miembros del SEM tenderá a elevarse. En este proceso de reevaluación, la participación de las instancias que inciden en el manejo de personal de la Cancillería no debe percibirse como secundaria o de apoyo técnico-administrativo, sino como la participación de un área estratégica que puede, y debe, contribuir sustantivamente en la planeación e instrumentación de la política exterior.

En este contexto, como hemos visto, la importancia de un mejor manejo de los programas anuales de rotación de personal es fundamental. De la manera en que se diseñen y se instrumenten estos programas depende, en gran parte, la capacidad de la Cancillería de empatar las características y facultades del funcionario con las distintas necesidades de las áreas operativas de embajadas y consulados y, desde luego, el nivel de desempeño de los miembros del SEM. Como quedó demostrado en el análisis presentado, puede concluirse que la lógica utilizada por el PROSEM no está ligada de manera directa a los objetivos organizacionales de la SRE, ya que no se encontró evidencia de una correspondencia entre la planeación de los temas sustantivos y los objetivos de política exterior con la ejecución de los ejercicios de traslado del personal de carrera. Es así como, en las condiciones actuales, este importante mecanismo de administración de recursos humanos no está dirigido a promover el desarrollo de carrera de los miembros del SEM y, tampoco a fortalecer de manera sistémica, vía las políticas de administración de recursos humanos, a las RME en su labor cotidiana de promover la consecución de los objetivos de política exterior.

Adicionalmente, como se postuló al principio, la manera en que se efectúan en la actualidad los traslados parece no obedecer a criterios que busquen una mayor eficiencia en el desempeño de las labores; esto debido a que los movimientos de personal en el exterior no muestran una racionalidad de especialización temática o regional. Si bien

puede argumentarse que tales movimientos de personal tienen una racionalidad funcional, ésta se encuentra atada a un esquema tradicional de administración burocrática, en donde el cumplimiento de lo que dicta la normatividad y la lógica de una estructura jerárquica predeterminada (rango y rama a la que pertenece el funcionario) son realmente los factores que más pesan como determinantes de las funciones y la asignación del cargo. Con este escenario como marco, la antigüedad relativa del personal, un sistema meritocrático de ascensos mal diseñado y el grado de acceso al número de plazas presupuestales vacantes de que se dispone desplazan —en las deliberaciones para determinar los movimientos de traslados de personal— consideraciones que, en mi opinión, deberían considerarse de mayor importancia, tales como: la especialización de funciones, la correspondencia de la asignación del cargo con la experiencia adquirida y la posibilidad de poder estructurar un esquema más racional, funcional, efectivo y justo para la planeación e instrumentación de los programas e iniciativas institucionales.

Aunado a lo anterior, cuando exploramos la posibilidad de que el problema generado por esta desconexión entre las prácticas de movimiento de personal del SEM y los objetivos de política exterior se redujera por efecto del esquema de desarrollo de carrera como vertiente de la política de administración de personal, nuevamente se concluyó que tal esquema no facilita ni crea las condiciones para que el capital humano desempeñe sus funciones de manera óptima. La percepción generalizada en el SEM de que no existe un verdadero compromiso mutuo entre la Cancillería y el Servicio Exterior que demuestre realmente que se valora la importancia del funcionario, convierte al SEM en el principal recurso con que cuenta la SRE para alcanzar sus objetivos, me hace pensar que las propuestas de la nueva gestión pública no han llegado realmente a permear las políticas de las distintas áreas de recursos humanos de la Cancillería. Evidencia adicional de lo anterior es que los esquemas de empoderamiento del funcionario son limitados, la

estructura organizativa sigue siendo por demás rígida y el margen de capacidad de decisión del individuo en sus áreas de competencia y responsabilidad es muy reducido y, siempre, estrechamente acotado por la norma. Es así como, concluyo, no existe en realidad un vínculo apropiado entre las políticas de administración de recursos humanos y los objetivos de política exterior, hecho que repercute en que las primeras no puedan complementar de manera efectiva los esfuerzos que realiza la Secretaría en materia de implementación de políticas, medidas e iniciativas sustantivas.

Un cambio integral en el actual enfoque de la Cancillería en materia de las políticas de administración de recursos humanos y en la manera en que se estructura el actual sistema de desarrollo de carrera de los miembros del SEM requerirá amplias modificaciones a la Ley del Servicio Exterior, su Reglamento y a las distintas disposiciones normativas internas de la Secretaría. Sin embargo, el hecho de que la cultura burocrática de la Cancillería la haya mantenido como una organización tan celosa de la normatividad le brinda, paradójicamente, una enorme fuerza a los cambios que pueden impulsarse mediante modificaciones a su marco regulatorio. Para llevar a cabo estos cambios se necesita, fundamentalmente, voluntad política y decisión.

Desde luego, un mejor manejo de los mecanismos presupuestales con los que actualmente se cuenta, también ayudaría en este proceso. En este sentido, considero, la función prioritaria del oficial mayor deberá reorientarse precisamente para asegurar la máxima efectividad de tales mecanismos, al elaborar la propuesta anual de presupuesto de la Cancillería y negociar las asignaciones presupuestales con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto representaría un gran paso en la dirección correcta para fortalecer tanto al SEM como a la política exterior en su conjunto.

Para concluir, y con base en los hallazgos presentados en el cuerpo de este trabajo, quisiera a continuación enlistar una serie de propuestas concretas de amplio

alcance que, desde mi perspectiva, sería recomendable que la Cancillería considerara instrumentar. Aunque este último ejercicio tenderá necesariamente a simplificar la complejidad de poner en práctica cada uno de tales planteamientos, confío en que los argumentos presentados a lo largo de este estudio justificarán su pertinencia:

- 1- Resulta imprescindible integrar las áreas responsables de diseñar y poner en práctica las políticas de administración de manejo de recursos humanos a los procesos de planeación de las políticas sustantivas de la Cancillería. La DGSERH y la Comisión de Personal deben dejar de ser simples operadores y convertirse en piezas estratégicas que redimensionen el valor agregado que representaría, para el buen funcionamiento para la Secretaría, la adopción de políticas y prácticas adecuadas en el manejo de personal.
- 2- Es necesario redefinir y reglamentar el concepto de “necesidades del servicio” en términos de los intereses de los propios miembros del Servicio Exterior, con el fin de que éstos realmente se incorporen en el proceso de planeación y el manejo de recursos humanos. De esta manera, se fortalecerá tanto la percepción del compromiso que debe existir entre la Cancillería y los miembros del SEM, como las probabilidades de obtener un mejor desempeño de los funcionarios y alcanzar las metas organizacionales establecidas.
- 3- Resultaría de suma utilidad que se creara un mecanismo ágil y efectivo de comunicación entre los miembros del SEM y las entidades responsables de instrumentar las políticas de recursos humanos en la Cancillería. Este mecanismo, que contaría con la activa participación de los representantes de rango, serviría para llevar a cabo procesos de planeación transparentes y participativos en lo que concierna a toda iniciativa que tenga un impacto, positivo o negativo, en sus intereses.

- 4- Es necesario rediseñar el esquema de desarrollo de carrera para los miembros SEM, otorgándole una lógica funcional que los incentive a lo largo de cada una de las etapas de su avance profesional; asimismo, conviene impulsar un cambio integral en la normatividad aplicable, para que se abran mayores espacios de crecimiento profesional con la consiguiente mejora en los niveles desempeño. Todo esto, en beneficio de política exterior de México.

En los tres incisos siguientes, se identifican cada uno de los ejes que, según esta propuesta, permitirían rediseñar el desarrollo de carrera de los miembros del SEM: estructura, jerarquías y “dimensiones” de carrera.

- 5- Es fundamental realizar cambios en la Ley del Servicio Exterior, su Reglamento y normatividad interna de la Cancillería para modificar la actual estructura de las ramas del SEM. Mi propuesta es separar la rama diplomático-consular en dos: la rama diplomática y la rama consular, e integrar la actual rama técnico-administrativa a la rama consular. De esta manera, el Servicio Exterior quedaría integrado por dos ramas que, a pesar de tener diferente enfoque programático, tienen la misma importancia funcional. Aun cuando se enfocan en temas funcionales específicos, ambas ramas, la diplomática y la consular, comparten características transversales genéricas.
- 6- Paralelamente, y como resultado de este cambio en la estructura del SEM, deberá modificarse también su organización jerárquica. Este cambio se propone, desde luego, sin menoscabo de ninguno de los derechos laborales adquiridos por los funcionarios con anterioridad. En primer lugar, la separación que propongo de la actual rama diplomático-consular en dos requerirá una reevaluación del desarrollo de la carrera de todos los funcionarios para, con base en su experiencia, perfil y

preferencia profesional, incorporarlos a una u otra de las nuevas ramas. En segundo término, la incorporación de la rama técnico-administrativa a la nueva rama consular habrá de suponer una homologación lateral del personal, tanto en el rango como en el nivel salarial. En tercer lugar, los rangos y los niveles escalafonarios de ambas ramas, la nueva rama diplomática y la nueva rama consular, deberán denominarse con la misma nomenclatura y tener procesos de ascenso equiparables. Por supuesto, miembros de cualquiera de ambas ramas podrán acceder al máximo nivel escalafonario (embajador) o a detentar el cargo de cónsul general o cónsul de carrera, si su capacidad de liderazgo y trayectoria así lo justifica.

- 7- De manera conjunta con lo propuesto anteriormente, se recomienda modificar la normatividad y las prácticas administrativas aplicables para establecer áreas de especialización funcional en el esquema de desarrollo de carrera ("dimensiones").¹³⁵ Se sugiere que el punto de partida emprender la categorización de estas dimensiones sea una reformulación con características prospectivas de las funciones identificadas en este estudio. Una primera propuesta sería considerar la pertinencia de las siguientes siete dimensiones:
- a. Administración y tecnologías de la información.
 - b. Cooperación y diplomacia pública.
 - c. Documentación.
 - d. Económico-comerciales y de promoción.
 - e. Multilateral y de la nueva agenda.
 - f. Política.
 - g. Protección y comunidades.

¹³⁵ El esquema que presento tiene ciertas similitudes a los *tracks* de carrera del servicio exterior estadounidense, donde existen cinco áreas básicas de desarrollo profesional: la consular, la económica, la administrativa, la política y la de diplomacia pública.

Dada la naturaleza multifuncional de las actividades realizadas por las RME, las dimensiones de carrera propuestas se integrarán transversalmente de manera natural a las actividades desempeñadas por los miembros de las dos ramas propuestas. Esto se debe a que en todas y cada una de las RME hay necesidades de especialistas en las áreas de especialización funcional mencionadas. Cabe subrayar que la “dimensión” de carrera adoptada, o la rama a la que se pertenece, no debe predisponer el rango escalafonario al que se pueda llegar, sino simplemente ha de orientar el tipo de desarrollo de carrera que tendrá el funcionario; es decir, cualquier miembro, independientemente de la dimensión de carrera que adopte o de la rama a la que pertenezca, podrá acceder al máximo nivel escalafonario y ser titular de una RME.

- 8- Para que los programas de rotación del personal del SEM en el exterior sean más efectivos, se propone comenzar por reevaluar y actualizar las plantillas funcionales de todas las RME y, siguiendo la lógica de las dimensiones de carrera propuesta, elaborar un catálogo único de funciones que permita empatar las capacidades y habilidades del miembro del SEM con la descripción de funciones del puesto. Así, la adscripción y la asignación del cargo del funcionario deberá tomar en cuenta su área funcional de especialización (dimensión) para ligar la racionalidad del traslado con su esquema de desarrollo de carrera.¹³⁶
- 9- En lo que se refiere a los traslados hacia México, la propuesta es que se diseñen políticas de administración de personal que generen incentivos y mejoren las condiciones en que se dan los movimientos de los miembros del SEM que retornan

¹³⁶ Adicionalmente, y para reducir el impacto negativo de los cambios de adscripción en el plano de la economía familiar, deberá considerarse un mecanismo de soporte que facilite que los cónyuges de los miembros del SEM pueden acceder a un empleo formal, de manera legal, en el exterior. En este contexto, se propone se negocien ya sea acuerdos bilaterales de trabajo o acuerdos recíprocos *de facto* con el mayor número de países posibles.

al país. Ejemplos de este tipo de incentivos pueden ser una asignación de funciones que claramente fortalezca el desarrollo de carrera del funcionario, capacitación adicional en su área de especialización funcional e, incluso (tomando en cuenta tanto las condiciones salariales prevalecientes y el sistema actual de homologación de plazas para los miembros del SEM que regresan a México, a los que nos referimos anteriormente), se propone que se otorgue un ascenso automático al nivel superior inmediato si es el primer retorno del funcionario a México y si su rango jerárquico es de los niveles inferiores del escalafón.

Si se adoptaran estas dos propuestas relacionadas con el PROSEM, realmente dotaría a este ejercicio de un carácter “robusto”. Con esto, lo que entiendo es que los programas de traslado fortalezcan, efectivamente, la política exterior del país.

10- En lo que se refiere a los procesos de reclutamiento y selección del personal del SEM, se sugiere que, una vez que se hayan instrumentado las propuestas anteriores, se eleven los estándares de los exámenes de admisión de primer ingreso y que su contenido se reoriente para incluir temas relevantes de cada una de las dimensiones de carrera propuestas.

11- En materia de capacitación, se recomienda que el IMR diseñe un mecanismo periódico de recertificación de habilidades que se convierta en un elemento central de evaluación para medir el desempeño del funcionario, así como para considerar sus méritos de ascenso escalafonario. Adicionalmente, se recomienda adoptar, como mecanismo de capacitación cuando el funcionario regresa a México, un esquema de asignaciones temporales a otras instancias de gobierno, no sólo del poder ejecutivo, sino también del legislativo y gobiernos estatales o municipales. Incluso podría también pensarse en considerar opciones como el sector privado u organismos no gubernamentales. Desde mi punto de vista, esto podría beneficiar a

la Cancillería en su función como coordinadora de la política de “techo único” en las RME. En el mismo orden de ideas, para facilitar el proceso de ser trasladado hacia una adscripción en el exterior, se sugiere que la capacitación incluya cursos de inducción para familiarizar a los miembros del SEM y a sus familias con el entorno que encontrarán cuando arriben a la nueva adscripción.

12- Finalmente, en relación con el sistema de ascensos en el SEM, se propone adoptar un esquema que otorgue la oportunidad de presentar examen de ascenso a los miembros de todos y cada uno de los rangos escalafonarios. Esto con el fin de que el mecanismo de promoción ofrezca verdaderamente igualdad de oportunidades a todos los miembros en un ambiente de competencia abierto y transparente.

Para concluir este estudio sólo me resta decir que reconozco de antemano que seguramente todas y cada una de estas recomendaciones generará preguntas oportunas en relación con su pertinencia, el proceso de adopción e instrumentación; sin embargo, tales interrogantes exceden los objetivos del presente trabajo y, por mi parte, quedo muy satisfecho con la posibilidad de presentarlas aquí como mi contribución sobre cuestiones que, estoy convencido, es indispensable incluir en el debate.

Epílogo

A casi un año de haber determinado el tema de estudio presentado y de haber definido la ruta crítica de investigación a seguir, el capitulado y las conclusiones de este trabajo se terminaron de redactar el 28 de febrero de 2018. Dos semanas más tarde, el 13 de marzo, se presentó en el Senado un nuevo proyecto de iniciativa para modificar la Ley del Servicio Exterior,¹³⁷ mismo que fue aprobado por el pleno del Senado el 20 de marzo para ser turnado a la Cámara de Diputados. En esta instancia, tanto la Comisión de Relaciones Exteriores como el pleno aprobaron el 22 de marzo la iniciativa, cuyo edicto fue dado a conocer el 26 de marzo. Finalmente, el 18 de abril se promulgó el Decreto de Reforma a la Ley del Servicio Exterior Mexicano, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril.¹³⁸

Dado que esta nueva Ley del SEM modifica sustancialmente los términos establecidos en la ley vigente, mismos que datan de las modificaciones promulgadas el 1 de junio del 2016 a la Ley del SEM de 1994 y, que desde luego implica también que se tendrán que realizar en fecha próxima importantes adecuaciones al Reglamento de la Ley en vigor (documento expedido apenas el pasado 28 de abril del 2017) decidí incluir en este epílogo mis comentarios con respecto de las reformas propuestas.

Dos consideraciones me llevaron a adoptar esta decisión: 1) la orientación de las reformas representa lo que la propia Cancillería considera necesario para robustecer al Servicio Exterior en función de los objetivos de política exterior de México; y 2) el contenido de la nueva ley confirma las premisas fundamentales sostenidas en esta tesis:

- a. la necesidad de fortalecer la política exterior a través de modificaciones estructurales

¹³⁷ Senado de la Republica, *Proyecto de iniciativa de ley: decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano*, 13 de marzo de 2018.

¹³⁸ Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación, 19 de abril de 2018.

dentro del SEM, y b. la necesidad de redefinir las políticas de administración de personal para generar condiciones que propicien un óptimo desarrollo profesional de los miembros del Servicio.

Como he documentado a lo largo del presente estudio, el fortalecimiento de la política exterior y del SEM requiere un cambio integral en las políticas de administración de recursos humanos con las que cuenta el Servicio, así como en la manera en que se estructura el actual sistema de desarrollo de carrera. En mi opinión, el diagnóstico que dio pie a las modificaciones del marco regulatorio no sólo es correcto y está perfectamente alineado con el contenido de este trabajo, sino que, además, valida varias de sus conclusiones, si bien, probablemente no refleja el alcance de todas sus propuestas.

Dicho esto, sin embargo, al momento de escribir estas líneas mi impresión es que el recientemente aprobado capitulado de la nueva Ley, y las modificaciones que se prevé serán adoptadas en los próximos meses, cuando se concluya la elaboración de un nuevo Reglamento de la Ley del SEM y de un nuevo esquema de plan de carrera,¹³⁹ éstas se quedarán cortas ya que no corrigen algunos de los males endémicos que, de fondo, debilitan al Servicio Exterior. Temo incluso que en algunos casos tendrán efectos opuestos a lo que en las conclusiones de esta tesis se ha planteado que debería ser el objetivo institucional a lograr: asegurar condiciones adecuadas para que las políticas de administración de recursos humanos realmente sean una herramienta que fortalezca la política exterior al alinear el plan de carrera de los miembros del SEM, así como sus prácticas y procedimientos administrativos y funcionales como cuerpo profesional, con los objetivos institucionales de la Cancillería. Mi impresión de la reforma adoptada la

¹³⁹ La Ley establece que en un término de 180 días contados a partir de su entrada en vigor, se deberá elaborar un nuevo plan de carrera del SEM, y que el Ejecutivo Federal deberá realizar las adecuaciones necesarias al Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano en el mismo plazo. Desde luego, tanto el plan de carrera como el Reglamento tendrán que estar alineados con los preceptos adoptados en la Ley.

resumiría de la siguiente manera: diagnóstico acertado, medicina efectiva pero insuficiente y, tratamiento de mediano y largo plazo, equivocado. A continuación, entro en materia.

El diagnóstico realizado

La exposición de motivos generales que hace la iniciativa presentada ante el Congreso de las razones que justifican la reforma aprobada son una clara muestra de que existe un reconocimiento en la Cancillería de la necesidad de modificar el sistema de desarrollo de carrera del SEM actual mediante el diseño de un nuevo plan de carrera que actualice y perfeccione los mecanismos de selección, formación, evaluación, ascenso y rotación del personal, para ajustarlo a los retos que presenta el actual entorno global para la consecución de los objetos de política exterior. En particular, se reconoce también la importancia de que el PROSEM opere con base en un método que tome en cuenta consideraciones geográficas y de especialidad temática, argumentos centrales presentados a lo largo de este trabajo.

La propuesta de elaborar un nuevo plan de carrera y de incorporar su lógica funcional y operativa tanto en el nuevo Reglamento previsto como en las normas internas aplicables que necesariamente tendrán que adecuarse, constituye también un reconocimiento de la urgencia de establecer condiciones para que los miembros del Servicio Exterior tengan mayor certidumbre y control sobre la planeación y predictibilidad de su desarrollo profesional. En este sentido, los argumentos que se plantearon para justificar la reforma adoptada parecerían apuntar a que el diagnóstico realizado en la Cancillería partió, al igual que el análisis presentado en el cuerpo de este trabajo, de la identificación y el reconocimiento de la necesidad de reforzar, a través de cambios en su marco regulatorio y prácticas de administración de recursos humanos, el compromiso recíproco que define las relaciones entre la Secretaría y los miembros del SEM. De esta

manera, se confirma nuestra propuesta de que la estructura y organización del SEM debe estar mejor alineada con los objetivos institucionales de la SRE para fortalecer la política exterior del país.

En términos generales, la nueva Ley contiene, además, importantes avances en lo que se refiere a algunos de los beneficios a los que tiene derecho el personal del SEM. Todos apuntan a un fortalecimiento del compromiso de la institución para con los miembros de carrera.

Son de hacer notar, en materia de las condiciones de retiro, el incremento en la edad límite de jubilación (pasa de 65 a 70 años), un aumento a la compensación derivada de los años de servicio del jubilado (pasa de 24 a 36 meses con base en el último sueldo recibido) y un apoyo complementario a la pensión (mismo que podrá ser por el equivalente de hasta 50% de la pensión correspondiente, definida en los términos de la Ley del ISSSTE).¹⁴⁰ Lamentablemente, la falta de cuidado al redactar la reforma se evidencia en la omisión de definir cómo operará la retroactividad de la ley en beneficio del personal que está ya jubilado o del personal que se encuentra en etapa de prejubilación (o por entrar en ella) durante el lapso de tiempo comprendido entre la publicación de la ley y la entrada en vigor del Reglamento. Esto seguramente creará problemas administrativos para los funcionarios que se encuentren en esta situación y abre un espacio para la interposición de demandas en contra de la Cancillería por parte de los miembros del SEM afectados negativamente por este hecho.

Asimismo, en el área de la familia se establecen nuevos o mayores apoyos económicos para la educación de los hijos de los miembros del SEM que trabajan en el exterior (ayuda para el pago de guardería, educación preescolar, educación básica, media y media superior), ayuda adicional para educación especial de los dependientes

¹⁴⁰ Ley, *op. cit.*, art. 55 y 55-Bis.

económicos que tienen alguna discapacidad, reconocimiento a los derechos de las parejas que viven bajo el régimen de concubinato, y se introduce la figura de licencia de paternidad.¹⁴¹

Finalmente, con respecto a la paridad de género, el texto de la reforma incorpora un lenguaje más incluyente que busca fomentar la participación de mujeres dentro del SEM y establecer condiciones de igualdad de género en los procedimientos disciplinarios integrando, entre otras disposiciones, la noción de acoso sexual y laboral como conducta sancionable.¹⁴²

La medicina prescrita y el tratamiento adoptado

Como ya he mencionado, la intención de reformar la Ley con el objetivo de fortalecer la política exterior a través de cambios en la normatividad vigente que modifiquen la estructura organizacional del SEM y que establezcan mejores condiciones para el desarrollo de carrera de sus miembros es por demás loable. Sin embargo, me parece que la ruta trazada y las medidas propuestas para alcanzar ese objetivo resultan cuestionables cuando se analizan con cuidado los detalles de la Ley. Si bien la propuesta de adoptar medidas para generar un nuevo plan de carrera para los miembros del Servicio Exterior debe ser bien recibida, algunas partes del articulado de la norma propuesta, así como omisiones que desde mi punto de vista presenta su contenido, lamentablemente no sólo dejan mucho que desear, sino que, además, confirman y perpetúan vicios en la manera en que se ha estructurado y ha operado el SEM hasta la fecha. Desde luego, habrá que esperar a la elaboración del Reglamento (se ha definido un periodo máximo de 180 días a partir de la publicación de la Ley, con un plazo límite para entrar en vigor del 1º de julio de 2019) para confirmar la anterior aseveración, pero

¹⁴¹ Ibid, artículo 47.

¹⁴² Lamentablemente, la conceptualización de igualdad de género excluye a la comunidad LGBTQ.

por lo pronto, y con base en lo que sabemos, es ya el contenido de la Ley, en lo que puede leerse entre líneas, lo que contendrá el Reglamento y en el análisis y conclusiones presentadas en este estudio, aventuro las siguientes consideraciones.

Cambios en la estructura del SEM

Una de las modificaciones más trascendentes de la reforma se refiere a la reestructuración de la rama técnico-administrativa. El cambio reduce y modifica la denominación de los rangos de esa rama de siete a cinco, reordenándolos de la siguiente manera: Agregado Administrativo "D", "C", "B" "A" y Coordinador Administrativo. Esta reducción en el número de rangos incorpora y unifica en la nueva categoría la de Agregado Administrativo "D", al actual rango de técnico administrativo "C" y al personal que ingrese al SEM en el futuro como Agregado Administrativo "D". Asimismo, unifica la categoría de Técnico Administrativo "A" a la de Agregado Administrativo "C".¹⁴³

Esta reorganización contempla también, según se ha dado a conocer recientemente a los miembros del SEM, definir en el Reglamento de la Ley y en su plan de carrera cuatro perfiles de especialización temática para rangos de Agregado Administrativo "D", "C", "B" y "A". Se ha informado en forma oficial que, tentativamente, se están considerando las siguientes categorías: 1. Administración, 2. Asuntos consulares (que comprende tanto las áreas de protección y asistencia consular como las de documentación consular), 3. Informática y 4. Transparencia y acceso a la información (archivo).¹⁴⁴ Se plantea, y es de hacer notar, que estarán en posibilidad de acceder al rango de coordinador administrativo aquellos funcionarios que hayan adquirido los conocimientos y habilidades necesarios para supervisar la totalidad de los perfiles.

¹⁴³ Ley, *op. cit.*, artículo 5.

¹⁴⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, "Sesión informativa sobre la iniciativa de reforma a la Ley del SEM", (videoconferencia) 14 de marzo de 2018. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=i9yCtdtYWm8>

Este esfuerzo de redefinir perfiles de los funcionarios del SEM, reflejado en la nueva Ley, confirma la validez de conclusiones de esta tesis en el sentido de la necesidad de establecer áreas de especialización funcional en el esquema de desarrollo de carrera (“dimensiones”). De hecho, los perfiles considerados a establecer tienen paralelismos con al menos tres de las dimensiones aquí propuestas (administración y tecnologías de la información, documentación, protección y comunidades). Sin embargo, a diferencia de mi propuesta, lamentablemente no se consideran perfiles para temas tales como cooperación y diplomacia pública, económico-comerciales y de promoción, multilaterales y de la nueva agenda, o asuntos políticos. Temo, además, que el análisis que ha dado lugar los perfiles considerados hasta el momento es más resultado de la inercia burocrática que de una cuidadosa reflexión para elaborar, como se ha propuesto en este estudio, un verdadero catálogo de funciones de las plantillas funcionales de las RME. Por último, hasta donde se sabe, inexplicablemente no sólo no se planea incluir las labores de los funcionarios de la rama diplomático-consular en la elaboración de perfiles, sino que tampoco se reconoce la integración transversal que natural y cotidianamente existe en el manejo de temas por parte de funcionarios que pertenecen a una u otra rama indistintamente. Esto es un contrasentido para la correcta administración de personal, para la operación de los programas de rotación y, por ende, para el esquema de asignación de labores para los funcionarios laborando en las RME.

Como he postulado a lo largo de este estudio, la necesidad de modificar la estructura de las ramas del SEM mediante cambios en la Ley del Servicio Exterior, su Reglamento y la normatividad interna de la Cancillería para fortalecer la política exterior es evidente.

Esta reforma constituye un reconocimiento de esta necesidad y es un avance en ese sentido, lo cual celebro. Sin embargo, temo que tal modificación, al no considerar

perfiles para la rama diplomático-consular en la Ley, indica que el Reglamento y el plan de carrera se diseñarán considerando, como hasta la fecha, que la política consular es secundaria y que las labores que realizan los funcionarios de la rama técnico-administrativa son simplemente de apoyo, como si la protección y asistencia consular a los nacionales y comunidades mexicanas radicados en el extranjero no fuera una parte medular de la política exterior de México; o como si la documentación consular a mexicanos y extranjeros no incidiera en cuestiones de seguridad nacional. Pareciera que esta reforma considera —tanto en el plano bilateral como en el multilateral—, los temas de política y administración migratoria, de defensa de los derechos humanos o de cooperación fronteriza, entre otras del área consular, como temas secundarios, “de apoyo” a las actividades diplomáticas sustantivas, en la agenda de la política exterior. Si esta percepción es equivocada, entonces, por qué no, como se ha propuesto en las conclusiones de esta tesis, se establece en la recientemente promulgada Ley que, para poder alinear realmente la estructura de la Cancillería con sus objetivos institucionales debe forzosamente de partirse del reconocimiento explícito (reflejado éste en el contenido de la ley, de su Reglamento y de su plan de carrera) de que el Servicio Exterior está integrado en realidad por dos ramas (la diplomática y la consular) que, a pesar de tener diferente enfoque temático, tienen la misma importancia funcional para la consecución de los objetivos de política exterior; que ambas ramas son sustantivas y mutuamente complementarias para el buen desempeño de la labor diplomática de México en el exterior; que ambas ramas, a pesar de enfocarse en temáticas funcionales específicas, comparten características transversales genéricas en el desempeño cotidiano de sus funciones en todas y cada una de las RME. Los procesos de reclutamiento y selección, capacitación, evaluaciones, ascensos y rotación de personal, asignación de funciones y, desde luego, remuneración de todos los miembros del personal del SEM deberían de partir de este reconocimiento.

La Ley promulgada, y previsiblemente el Reglamento y plan de carrera que la acompañarán, no atiende adecuadamente problemas básicos que tradicionalmente han afectado al Servicio Exterior como cuerpo, debilitando la articulación de la política exterior. En este sentido, como se argumenta más adelante, la nueva Ley reproduce, tal vez sin quererlo, varias de las deficiencias estructurales actuales del SEM.

Por otra parte, además de la reestructuración de la rama técnico-administrativa, otro cambio importante que incorpora la Ley en relación con la actual organización del Servicio Exterior lo constituyen las adecuaciones tanto a la estructura de la Comisión de Personal como en el alcance de las funciones que tradicionalmente ha desempeñado. En primer término, con respecto a su estructura, se promueve una mayor diversidad de participantes en los procesos de toma de decisión interna¹⁴⁵ y se amplían de cuatro a cinco el número de subcomisiones, creándose la Subcomisión de Análisis y Perspectiva,¹⁴⁶ la cual, según se plantea, estará a cargo de elaborar recomendaciones para la mejora continua del Servicio Exterior. En segundo lugar, con respecto al alcance de las funciones de la Comisión, destacan replanteamientos en dos áreas: el primero se refiere a la capacidad otorgada a ese órgano para vincular el Servicio Exterior con otros organismos del sector público federal o local que cuenten con áreas encargadas del desahogo de asuntos internacionales, así como con organizaciones de la sociedad civil o de la iniciativa privada;¹⁴⁷ la segunda, la facultad de proponer tanto el plan de carrera que se va a adoptar, como posteriores adecuaciones de éste en el futuro.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Ley, *op. cit.*, artículo 26-Bis.

¹⁴⁶ Ibid, artículo 27-Bis.

¹⁴⁷ Ibid, *op. cit.*, artículo 26-Ter.

¹⁴⁸ Ibid, artículo 26.

Cambios en el plan de carrera

Con la finalidad de lograr una mayor articulación de los procesos de planeación y desarrollo de carrera de los miembros de ambas ramas del SEM, la reforma introduce explícitamente en el articulado de la nueva Ley la figura de plan de carrera, considerándola como un mecanismo necesario para profesionalizar el Servicio, para que sus miembros tengan certidumbre y certeza jurídica sobre la planeación y evolución de su desarrollo profesional, y para que exista un mayor coherencia entre su evolución profesional y los objetivos institucionales de la Cancillería.¹⁴⁹ Lo anterior confirma varios de los supuestos contenidos en este estudio y parecería apuntar hacia un fortalecimiento del compromiso institucional en la Cancillería con los miembros del SEM, así como un reconocimiento abierto de la conveniencia de actualizar las políticas y prácticas de administración de recursos humanos para fortalecer, así, nuestra la política exterior. Habrá que esperar a la elaboración del plan de carrera y la publicación del nuevo Reglamento de la Ley para ver si ésta suposición se materializa pero, por lo pronto, hay algunos indicios en la propia Ley que no parecen ser muy alentadores.

Ingreso (reclutamiento y selección)

En lo que se refiere al procedimiento de ingreso al Servicio Exterior, la nueva ley determina que los requisitos para entrar a ambas ramas son los mismos, con la excepción del grado académico requerido para la rama diplomático-consular.¹⁵⁰ Lo anterior constituye un reconocimiento implícito de que la única diferencia entre la rama técnico-administrativa y la diplomático-consular es realmente de carácter funcional; entonces, ¿por qué no homologar los rangos y sueldos de las dos categorías como se propone aquí? Si la única diferencia entre el ingreso a una y otra rama es el grado académico, ¿por qué

¹⁴⁹ Ibid, artículo 27-Ter.

¹⁵⁰ Ley, *op. cit.*, artículo 33.

no establecer entonces que cualquier técnico administrativo que, ya estando en el Servicio, obtenga ese grado (o mejor aún, que sus habilidades sean certificadas por el IMR) automáticamente será considerado como miembro de la rama diplomático-consular y quedará homologado en el rango y sueldo que le corresponda?

Por otra parte, la nueva Ley reglamenta también la posibilidad de no realizar los exámenes de ingreso anualmente y deroga la disposición anterior, que establecía un límite de edad para ingresar. Ambos cambios parecerían ser menores o, incluso, benéficos para los candidatos a ingresar mayores de 30 años de edad, sin embargo, esta percepción se matiza si se toman en cuenta otras modificaciones en la Ley para normar tanto el ingreso lateral como la asimilación de personal que no es de carrera al Servicio Exterior. Las nuevas disposiciones establecen dos vías de incorporación al SEM. La primera, el ingreso tradicional al Servicio como agregado diplomático a la rama diplomático-consular o, con la nueva nomenclatura, como agregado administrativo "D" a la rama técnico-administrativa a la que ya me he referido. La segunda, el ingreso lateral, con el rango de consejero, de personal temporal o asimilado de ambas ramas o de servidores públicos de la SRE con una antigüedad mínima de 16 años, que satisfagan los requisitos correspondientes.¹⁵¹ Esta disposición es en mi opinión discriminatoria hacia los propios miembros del SEM, ya que da la posibilidad de acceso a un rango superior a funcionarios de la Cancillería y al personal temporal o asimilado laborando en el exterior, que no es de carrera, sin contemplar las mismas oportunidades para los miembros de su propia rama técnico-administrativa, a los que limita a ingresar con un rango de tercer secretario, siempre y cuando se cuente con una antigüedad mínima y con experiencia consular (ya no digamos para los empleados locales laborando en RME, quienes ni si quiera se consideran, legalmente, empleados de la Cancillería).

¹⁵¹ Ley, *op. cit.*, artículo 34.

Si a lo anterior agregamos la disposición incluida en la nueva Ley en el sentido de que la Cancillería podrá nombrar personal temporal en hasta 18% de las plazas autorizadas para el SEM en la Cancillería¹⁵² (lo cual representa un incremento con respecto al 12% registrado en promedio durante los últimos años, el cual previsiblemente limitará todavía más la disponibilidad de plazas para ascensos y para asignación de funciones de supervisión para el personal de carrera), si consideramos que la propia Ley indica la intención de elaborar perfiles predeterminados que establezcan estándares para el reclutamiento lateral¹⁵³ y si tomamos en cuenta el efecto que ha tenido la ya institucionalizada política de “techo único” en las RME, me parece que existe un alto riesgo de que se esté debilitando simultáneamente al SEM como cuerpo al adquirir éste más rasgos de un sistema de carrera sema-abierto, en donde no sólo se permite, sino que se fomenta la asimilación temporal o permanente de altos funcionarios (con supuesta o probada experiencia profesional específica), reservando ciertas posiciones para especialistas externos en detrimento de los miembros del cuerpo diplomático. Si la intención de la nueva Ley es fortalecer la política exterior mediante el robustecimiento del SEM, estas medidas resultan controvertidas. No estoy aquí juzgando si la estrategia es o no la adecuada, o si la evolución del Servicio Exterior Mexicano debería ir en una u otra dirección; simplemente me preocupa que un tema tan trascendente para la política exterior de nuestro país no se discuta más abierta y ampliamente y, peor aún, que en el discurso público ni siquiera se reconozca.

¹⁵² Ibid, artículo 7.

¹⁵³ Ibid, artículo 34 y artículo Cuarto transitorio.

Capacitación

En materia de capacitación, la nueva Ley es poco específica. Por el momento, la única disposición a destacar es la que se refiere a los cursos que, en materia de política exterior y actividades diplomáticas, ofrecerá el IMR a quienes sean designados como embajadores o cónsules generales y no pertenezcan al Servicio Exterior.¹⁵⁴ Habrá que esperar la publicación del Reglamento a la Ley y el plan de carrera para conocer el detalle de lo que se propondrá y evaluarlo a la luz de las consideraciones incluidas en este estudio.

Ascensos y evaluaciones de desempeño

Son diversas las disposiciones de la nueva Ley que, directa o indirectamente, impactan los procesos de evaluación del personal del SEM. Algunos cambios son procedimentales (como la eliminación del examen de media carrera y de la evaluación quinquenal) y su sustitución por una evaluación de desempeño, que se anticipa como integral y continuo, pero cuya metodología y detalles son, hasta el momento, desconocidos, ya que tal evaluación de desempeño estará definida en el plan de carrera.¹⁵⁵

Sin embargo, con respecto a los procedimientos de ascenso, se desprenden del articulado de la nueva Ley dos cuestiones de fondo (una positiva y otra negativa) que, por su trascendencia y su relación con las premisas discutidas en este trabajo, es conveniente destacar aquí. La primera —la positiva— surge de un cambio de redacción en el artículo 37, inciso C de la Ley, al modificar el antiguo texto que definía que, para ascender de rango y en igualdad de circunstancias, se tomaría en cuenta la “antigüedad” (absoluta y relativa) del funcionario, para establecer que ahora serán la “experiencia” y la antigüedad en el rango y en el servicio las consideraciones definitorias. Este cambio debe ser bien

¹⁵⁴ Ibid, artículo 20.

¹⁵⁵ Ibid, artículo 40.

recibido, pues apunta a una revaloración de habilidades y conocimientos adquiridos como parámetros para evaluar el mérito. La segunda —la negativa— proviene de otra sección del mismo artículo en la cual se limita aún más la posibilidad para los miembros de la rama técnico-administrativa de ascender por medio de un examen.¹⁵⁶ Con la nueva reglamentación, cuatro de los cinco rangos esa rama están sujetos a que sus ascensos se evalúen solamente con el proceso de revisión de expediente, no mediante un examen (sólo se abre la posibilidad de examen para quienes estén en posición de ascender al rango de coordinador administrativo). Como se argumentó en el cuerpo de esta tesis, para que el proceso de ascenso ofrezca verdaderamente igualdad de oportunidades para todos los miembros del SEM, el mecanismo debe ser abierto, transparente y basado en la competencia en igualdad de circunstancias.

Rotación

La nueva Ley introduce cambios importantes para el sistema de rotación del personal del SEM. No solamente se redefinen los tiempos máximos y mínimos de adscripción para los funcionarios (tanto en el extranjero como en el país), sino que también se determina que el Reglamento de la Ley deberá establecer esquemas para favorecer una equilibrada rotación del personal de carrera, entre áreas geográficas diversas y —ésta es la innovación— con criterios de especialización temática, tal y como se sugiere en las recomendaciones de este trabajo. Sin embargo, y he aquí el gran problema: por la manera en que la Ley ha modificado la estructura del SEM y la forma parcial en que se ha planteado la definición de perfiles de carrera (sólo para la rama técnico-administrativa, sin incluir la diplomático-consular) y la forma en que se piensa estructurar tanto el proceso de evaluación como los mecanismos de ascensos, anticipo que la colocación y asignación de cargo y de funciones a desempeñar en las RME no se realizarán con criterios que busquen

¹⁵⁶ Ibid, artículo 37.

una efectividad o eficiencia, sino que más bien profundizará el patrón de desigualdad entre los miembros de ambas ramas basado en la idea, en mi opinión equivocada, de que las labores desempeñadas por los miembros de la rama técnico-administrativa son, simplemente, labores de apoyo. En este contexto, casi puedo anticipar que, con base en el futuro plan de carrera y la planteada definición de perfiles, los cargos de supervisión tenderán a concentrarse más en las manos de funcionarios de la rama diplomático-consular y en servidores públicos temporales u homologados. Los miembros del SEM de la rama técnico-administrativa serán crecientemente relegados a las labores que en el pasado desarrollaban los empleados locales.

Dicho todo lo anterior y en el marco del trabajo realizado, sólo me resta destacar cuatro elementos adicionales que, desde mi punto de vista, minan el alcance y potenciales beneficios de la nueva Ley: 1) Aunque el concepto vuelve a aparecer en el articulado, no se define el concepto de “necesidades del servicio”. 2. En ningún momento se hace mención de que se piense incluir a las áreas encargadas del manejo de personal en los procesos de planeación. 3. No solamente no se habla de homologar transversalmente cada uno de los rangos de las ramas de la rama diplomático-consular con los que podrían corresponder en la rama técnica-administrativa, sino que se percibe la intención de remarcar una diferencia jerárquica (y desde luego, salarial) entre ramas. Lo anterior no soluciona ni los endémicos problemas que tiene el PROSEM ni las dificultades para una asignación de cargos y funciones en las RME; y, 4. La estructura de rangos y la movilidad escalafonaria siguen siendo utilizados como mecanismos de administración de la escasez presupuestal y de plazas, en menoscabo del SEM y de la política exterior.

Para concluir, reitero lo antes dicho sobre la reforma a la Ley: diagnóstico acertado, medicina efectiva pero insuficiente y, tratamiento de mediano y largo plazo, equivocado.

ANEXOS

Anexo 1: Artículo 94 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior

I. La Dirección General, dará a conocer en enero de cada año, los nombres del Personal de Carrera cuyo término de comisión se cumplirá en ese año y, por ende, sean susceptibles de ser trasladados, y la lista de las vacantes que se producirán en las Representaciones, así como en la Secretaría, a fin de que los interesados puedan expresar durante el mes de febrero sus preferencias indicando hasta cinco opciones. Asimismo, podrán indicar las áreas geográfica o temática de su interés, las cuales serían consideradas en caso de que no puedan ser trasladados a alguna de las Adscripciones seleccionadas en sus primeras cinco opciones.

II. En la lista de personal sujeto a rotación, la Subcomisión de Rotación podrá incluir a aquellos miembros del Personal de Carrera que, sin haber cumplido los plazos de Adscripción, así lo solicite el interesado o el Jefe o Titular de Representación o unidad administrativa, por causas justificadas a juicio de la Subcomisión. [...] Para la elaboración de la lista de personal sujeto a rotación, se tomarán en consideración las funciones a desarrollar, el perfil profesional para el puesto, los idiomas a utilizar y la situación familiar, como características deseables que deberán cumplir los aspirantes, para lograr ser considerados en la asignación de las vacantes que existen o que se produzcan con motivo de la rotación.

III. Se buscará favorecer un equilibrio entre rotación geográfica y especialización temática de los miembros del Servicio Exterior de carrera, sujetando las comisiones a alguna de las siguientes temporalidades:

- a) Adscripción de cuatro años, salvo lo dispuesto en los incisos b) y c) siguientes;
- b) Adscripción por tres años en Representaciones donde se reciba el beneficio de la semana sanitaria de conformidad con el artículo 100 de este Reglamento;
- c) Adscripciones por dos años en ciudades consideradas de vida difícil de conformidad con el artículo 95 de este Reglamento, y
- d) Las Adscripciones en la Secretaría no podrán ser menores a dos años ni mayores a seis años.

IV. La Subcomisión de Rotación tomará en cuenta la situación personal o familiar de los miembros del Servicio Exterior sujetos a traslado en el marco del programa anual de rotación.

V. El Personal de Carrera o los Jefes o Titulares de Representaciones o unidades administrativas de la Secretaría donde se encuentre adscrito podrán solicitar que el plazo establecido en los incisos anteriores se reduzca o extienda por un año máximo. La Subcomisión de Rotación examinará las razones que motiven la solicitud para determinar su procedencia.

VI. El Personal de Carrera al término de su comisión no podrá ser trasladado nuevamente a la ciudad de su anterior Adscripción en el exterior, salvo cuando no exista personal especializado para cubrir una función específica en dicha Representación a juicio de la Comisión de Personal;

VII. La Comisión de Personal someterá al Secretario las recomendaciones de los traslados del personal del Servicio Exterior, con el objeto de que aquéllos que hayan sido debidamente acordados, se notifiquen personalmente a los interesados cuando menos tres meses antes de la fecha en que deba llevarse a cabo, procurando que sea durante los meses de julio y agosto, así como conciliar las necesidades del Servicio Exterior con los calendarios escolares de los hijos de los servidores públicos y demás empleados trasladados.

VIII. Por necesidades del servicio, a juicio de la Comisión de Personal, podrán efectuarse traslados fuera del programa anual de rotación. En casos excepcionales, el presidente de la Comisión de Personal podrá someter directamente a consideración de la Comisión, e incluso a recomendación del Secretario, casos de traslado dentro y fuera del programa de rotación. En los casos de recomendaciones al Secretario a que se refiere el párrafo anterior, el Presidente de la Comisión de Personal deberá informar a los miembros de la misma, en la sesión inmediatamente posterior, que realizó tales recomendaciones de manera directa. El personal que se niegue a cumplir una orden de traslado causará baja del Servicio Exterior, en términos de lo dispuesto por el artículo 53-BIS, fracción IV de la Ley.

Anexo 2: Estructura orgánica básica de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Oficinas centrales: Oficina del secretario, Subsecretaría de Relaciones Exteriores; Subsecretaría para América del Norte; Subsecretaría para América Latina y el Caribe; Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos; Oficialía Mayor; Consultoría Jurídica. Direcciones Generales: I. De Protocolo; II. De Coordinación Política; III. De Comunicación Social; IV. Para África y Medio Oriente; V. Para Asia-Pacífico; VI. Para Europa; VII. Para América del Norte; VII bis. De Asuntos Especiales; VIII. De Protección a Mexicanos en el Exterior; IX. De Servicios Consulares; X. Del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica; XI. Para América Latina y el Caribe; XII. De Organismos y Mecanismos Regionales Americanos; XIII. Para Temas Globales; XIV. Para la Organización de las Naciones Unidas; XV. De Derechos Humanos y Democracia; XVI. De Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil; XVII. Del Servicio Exterior y de Recursos Humanos; XVIII. De Programación, Organización y Presupuesto; XIX. De Asuntos Jurídicos; XX. De Bienes Inmuebles y Recursos Materiales; XXI. De Delegaciones; XXII. De Tecnologías de Información e Innovación; XXIII. De Cooperación Educativa y Cultural; XXIV. De Cooperación y Promoción Económica Internacional; XXV. De Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales, XXVI. De Cooperación Técnica y Científica, y XXVII. Del Acervo Histórico Diplomático. Órganos Administrativos Desconcentrados: I. El Instituto Matías Romero; II. El Instituto de los Mexicanos en el Exterior, y III. La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Las Secciones Mexicanas de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas: I. Entre México y Estados Unidos, y II. Entre México y Guatemala, y entre México y Belice. Las Delegaciones. Órgano Interno de Control.

Fuente: Reglamento Interior de la SRE (Diario Oficial de la Federación, 8 de enero de 2009, reformado el 30 de septiembre de 2013).

Anexo 3: Representaciones de México en el Exterior

Embajadas: Alemania, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Unión Europea, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica , Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos, Etiopía, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Irán, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kenia, Kuwait, Líbano, Malasia, Marruecos, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, República Checa, Republica Dominicana, Rumania, Santa Sede, Santa Lucía, Serbia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tobago, Turquía, Ucrania, Uruguay, Venezuela, Vietnam.

Misiones: Misión Permanente OCDE, Misión Permanente OEA, Misión Permanente OI, Misión Permanente ONU, Misión Permanente UNESCO, Misión Permanente OACI, Misión Permanente FAO, Misión Permanente OPANAL.

Oficinas de enlace: Estrasburgo, Palestina, Taiwán.

Consulados generales: Atlanta, Austin, Barcelona, Boston, Chicago, Dallas, Denver, El Paso, Guangzhou, Hong Kong, Houston, Laredo, Los Ángeles, Miami, Montreal, Nogales, Nueva York, Phoenix, Raleigh, Río de Janeiro, Sacramento, San Antonio, San Diego, San Francisco, San José, San Juan, Sao Paulo, Shanghái, Toronto, Vancouver.

Consulados de carrera: Albuquerque, Alaska, Boise, Brownsville, Calexico, Calgary, Del Rio, Detroit, Douglas, Eagle Pass, Estambul, Filadelfia, Frankfurt, Fresno, Indianápolis, Kansas, Las Vegas, Leamington, Little Rock, Mc Allen, Melbourne, Milán, Milwaukee, Nueva Orleans, Omaha, Orlando, Oxnard, Portland, Presidio, Quetzaltenango, Saint Paul, Salt Lake, San Bernardino, San Pedro Sula, Santa Ana, Seattle, Tecún Umán, Tucson, Yuma y, por último, Winnipeg.

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado de <https://directorio.sre.gob.mx/>

Anexo 4: Encuesta

Investigación para tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales

Encuesta a miembros del SEM adscritos en Representaciones de México en el Exterior.

Qué tal, querido miembro del SEM; me dirijo a ti porque estoy escribiendo mi tesis de licenciatura (Relaciones Internacionales) y, como parte de la misma, me gustaría conocer tu opinión acerca algunos de los aspectos de manejo de personal de la SRE. La encuesta es anónima, de opción múltiple y sus hallazgos serán incluidos en mi trabajo en forma agregada. Sin embargo, el número de personas que estoy contactando es limitado (la muestra es pequeña) por lo que tus respuestas son de verdad valiosas para mi investigación. ¿Podrías ayudarme con tu experiencia y un poco de tu tiempo? Te aseguro que no tardarás más de unos minutos en contestar. ¡Gracias!

Pregunta 1

De manera general puedo decir que los esquemas de selección e ingreso, de capacitación, de ascenso, de asignación de responsabilidades y funciones a realizar y de compensación salarial de la Cancillería son los adecuados para fomentar un pleno desarrollo de carrera dentro del SEM.

- A) Totalmente de acuerdo
- B) De acuerdo
- C) Neutral, ni de acuerdo ni en desacuerdo
- D) En desacuerdo
- E) Totalmente en desacuerdo

Pregunta 2

Ordene la importancia que, en su opinión, tiene cada uno de estos factores para que usted, como miembro del SEM, pueda tener un desarrollo pleno en su carrera profesional dentro del Servicio Exterior

(Por favor, asigne el número 1 al factor más importante y 5 al menos importante).

Adecuados esquemas de selección e ingreso

Acceso a programas de capacitación y entrenamiento

Oportunidades de ascenso

Asignación de responsabilidades y funciones a realizar

Adecuada compensación salarial

Pregunta 3

La manera en que se determina la asignación de mis funciones en la oficina toma en cuenta las habilidades temáticas y experiencia con la que cuento.

- A) Totalmente de acuerdo
- B) De acuerdo
- C) Neutral, ni de acuerdo ni en desacuerdo
- D) En desacuerdo
- E) Totalmente en desacuerdo

Pregunta 4

Dentro de las labores que desempeño y bajo mi propia responsabilidad puedo tomar decisiones de manera autónoma con base en mi propio criterio y experiencia.

- A) Totalmente de acuerdo
- B) De acuerdo
- C) Neutral, ni de acuerdo ni en desacuerdo
- D) En desacuerdo
- E) Totalmente en desacuerdo

Pregunta 5

Siento que como individuo la Cancillería valora, reconoce y recompensa la contribución de mi trabajo a los objetivos de la política exterior de mi país.

- A) Totalmente de acuerdo
- B) De acuerdo
- C) Neutral, ni de acuerdo ni en desacuerdo
- D) En desacuerdo
- E) Totalmente en desacuerdo

Pregunta 6

Las acciones en materia de administración de recursos humanos que implementa la Cancillería tienen como prioridad el ofrecer condiciones de trabajo adecuadas para que cada uno de los miembros del SEM pueda desempeñar sus labores de manera óptima en función de las prioridades y los objetivos de política exterior de México.

- A) Totalmente de acuerdo
- B) De acuerdo
- C) Neutral, ni de acuerdo ni en desacuerdo
- D) En desacuerdo
- E) Totalmente en desacuerdo

Pregunta 7

La disposición de la Cancillería para escuchar la opinión de los miembros del SEM en los asuntos que le competen se ve reflejada en que su punto de vista influye de manera regular y efectiva en el proceso de toma de decisión en materia de políticas administración de personal.

- A) Totalmente de acuerdo
- B) De acuerdo
- C) Neutral, ni de acuerdo ni en desacuerdo
- D) En desacuerdo
- E) Totalmente en desacuerdo

Pregunta 8

Las políticas de recursos humanos y las acciones de manejo de personal confirman que a los miembros del SEM se nos considera como el recurso más valioso con que cuenta la Cancillería para la consecución de su misión y objetivos.

- A) Totalmente de acuerdo
- B) De acuerdo
- C) Neutral, ni de acuerdo ni en desacuerdo
- D) En desacuerdo
- E) Totalmente en desacuerdo

Pregunta 9

El compromiso que como miembro del Servicio Exterior tengo para con la Cancillería se ve correspondido por el compromiso que esta institución tiene conmigo para procurarme las condiciones necesarias para alcanzar un óptimo desempeño laboral y para fomentar mi pleno desarrollo profesional.

- A) Totalmente de acuerdo
- B) De acuerdo
- C) Neutral, ni de acuerdo ni en desacuerdo
- D) En desacuerdo
- E) Totalmente en desacuerdo

Pregunta 10

¿A qué rama del Servicio Exterior pertenece usted?

Diplomático-consular

Técnico-administrativa

Bibliografía

- Abonyi, George y Van Slyke, David M., "Governing on the Edges: Globalization of Production and the Challenge to Public Administration in the Twenty First Century", *Public Administration Review*, núm. 70, 2010.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Amstrong, M., *A Handbook of Human Resource Management Practice*, Londres, Koogan Page, 1999.
- Analoui, Farhad, *Effective Human Resource Development: A Challenge for Developing Countries*, Reino Unido, Ashgate, Aldershot, 1999.
- _____, *The changing patterns of HRM*, Reino Unido, Ashgate, 2002.
- _____, Strategic Human Resource Management: Towards Constructing a Choice Model. Conference on Human Development Practices and Practitioners: Beyond the Year 2000, 27-28 de mayo, Development and Project Planning Centre, University of Bradford, 1999.
- Andric, Ivo, "¿Quiénes son los diplomáticos?", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 60, El diplomático del siglo XXI, marzo-junio de 2000.
- Arámbula Meraz, Mario, "La formación basada en competencias", *Revista Servicio Profesional de Carrera*, vol. III, núm. 5, México, primer semestre de 2006.
- Arellano Gault, David (editor), *Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Arellano, David, *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa/ CIDE/ Cámara de Diputados, 2004.
- _____, Patrón, Fernando, *Gestión pública y buen gobierno en México: diálogos, preocupaciones y propuestas*, México, CIDE/ Universidad de Guanajuato, 2015.
- Astíe-Burgos, Walter, "Perfil y formación del diplomático en el nuevo siglo", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 60, El diplomático del siglo XXI, marzo - junio de 2000.

_____, "La formación del diplomático mexicano", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 58, julio - octubre de 1999.

Auditoría Superior de la Federación, *Servicio de carrera en el estado federal, Evaluación número 230*, 2012.

Barzelay, Michael, "La Nueva Gestión Pública: invitación a un diálogo cosmopolita", *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XII, 2º semestre, México, 2003.

_____, *Atravesando la burocracia*, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública / Fondo de Cultura Económica, 1998.

Beardwell, I., Holden, L. y Claydon, T., *Human Resource Management a Contemporary Approach* (4ª ed.), Harlow, Prentice Hall, 2004.

Beer, M., Spector, B., Lawrence, P. R., Mills, D.Q., Walton, R. E., "Human Resource Management: A general manager perspective (Harvard Model)", en *Managing Human Assets*, Nueva York, Free Press, 1984.

Boselie, Paul, *At the crossroads at midnight: strategic human resource management now*, Reino Unido, University of Reading, Discussion Papers Series, 2013.

Boston, Jonathan, "Basic NPM Ideas and their Development", en *The Ashgate Research Companion to Public Management*, 2010.

Boxall, P., Purcell, J., Burrell, G., Thompson, P. y Marchington, M., *Strategy and Human Resource Management* (2ª ed.), Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2007.

Bozeman, Barry (coord.), *La gestión pública su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Bratton, J., and Gold, J., *Human Resource Management: Theory and Practice* (3ª ed.), Hampshire, Palgrave Macmillan, 2003.

Bresser Pereira, Luiz, "De la administración pública burocrática a la gerencial", *Revista do Serviço Público*, vol. 47, núm. 1, enero de 1996. Disponible en: www.bresserpereira.ecn.br

_____, *Política y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Brugue, Q. y Subirats, I., *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996.

- Buller, P.F., "Successful partnership: HR and strategic planning at eight top firms", *Organizational Dynamics*, vol. 17, no. 2, 1988.
- _____, Napier, N.K., "Strategy and human resource management integration in fast growth versus other mid-sized firms", *British Journal of Management*, vol. 4, 1993.
- Burns, T. y Stalker, G.M., *The Management of Innovation*, Londres, Tavistock, 1966.
- Cabrero, Enrique, Administración pública, Biblioteca Básica de Administración Pública, núm. 2, México, Siglo XXI Editores, 2010.
- Cappelli, P., & Singh, H., "Integrating strategic human resources and strategic management", Lewin, D., Mitchell, O.S. y Sherer, P.D. (eds.), *Research frontiers in industrial relations and human resources*. Madison, WI, Industrial and Labor Relations Association, 1992.
- Cardona Pereto, Francisco, "Remuneración ligada al desempeño en la función pública: Conclusiones de la experiencia internacional", *Revista Servicio Profesional de Carrera*, vol. III, núm. 5, México, primer semestre de 2006.
- Carrillo, Ernesto, "La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto", en Pardo, M. del C. (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.
- Cejudo, Guillermo M., "Cinco ideas equivocadas sobre el cambio en la administración pública mexicana", *Revista Buen Gobierno*, No. 3, semestral 2007.
- Crozier, Michel, "El cambio en las organizaciones públicas", *Gestión y Política Pública*, Vol. 1, no. 1. julio- diciembre de 1992, México, CIDE, 1992.
- _____, *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.
- Cruz Villalobos, Osvaldo, *El servicio profesional de carrera y los cambios en la gestión pública de México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Michoacán, INAP, 2009.
- Devanna, M. A., Fombrun, C. J. y Tichy, N. M., *A Framework for Strategic Human Resource Management, Strategic Human Resource Management*. Nueva York, Wiley, 1984.

- Dorman, Shawn, *Inside a U.S. Embassy: diplomacy at work* (3^{ra} ed.). Estados Unidos, Foreign Service Books, 2011.
- Du Gay, P. (ed.), *The values of bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- _____, *In praise of bureaucracy: Weber, organization and ethics*, Londres y Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 2000.
- Dussauge Laguna, M I., “¿De las ‘E’s’ a las ‘C’s’? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después”, en *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2009.
- _____, “Anatomía del servicio civil”, *Foro Internacional* (octubre-diciembre), vol. XLII, El Colegio de México, 2002.
- _____, “Diferencias estructurales, retos comunes: los servicios profesionales de México y Estados Unidos en una perspectiva comparada”, *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 5, 2006.
- _____, “La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades”, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XVIII, núm. II, 2009.
- _____, “Paradojas de la Reforma Administrativa en México”, *Revista Buen Gobierno*, núm. 2, 2007.
- _____, “Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México”, *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, El Colegio de México, 2005.
- _____, “¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública? Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo/transición”, *Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 13, junio 2009.
- Fombrun, Ch. J., Tichy, Noel M. y Devanna, M.A., *Strategic Human Resource Management*, Nueva York, Wiley, 1984.
- Frederickson, H. G., *The spirit of public administration*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1997.
- Garza Mercado, Ario, *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales y humanidades* (7^a ed.), México, El Colegio de México, 2007.

- Giddens, A., *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Londres, MacMillan, 1984.
- Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 30 de mayo 2013.
- Golden, K.A. y Ramanujam, V., "Between a dream and a nightmare: On the integration of the human resource management and strategic business planning processes", *Human Resource Management*, 24, 1985.
- Grant, A. M., "Relational job design and the motivation to make a prosocial difference", *Academy of Management Review*, 2007.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo, "Un estudio de caso de reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un Servicio Civil a nivel federal", Documento de Trabajo, División de Administración Pública, México, CIDE, 1998.
- _____, "Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México", Documento de Trabajo, División de Administración Pública, México, CIDE, 2000.
- Guerrero Orozco, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Plaza y Valdés, INAP, Instituto de Administración Pública de Guanajuato y Universidad de Guanajuato, 1998.
- _____, *La nueva gerencia Pública: neoliberalismo en la administración pública*, México, Fontamara, 2004.
- _____, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Porrúa y UAEM, 1999.
- _____, *Gerencia pública: una aproximación plural*, México, UNAM, 2004.
- _____, *Historia del servicio civil de carrera en México: los protagonistas, las ideas, los testimonios*. Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- _____, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Guest D.E., Paauwe, J. y Wright, P., *HRM and Performance: Achievements and Challenges*, Nueva York, Wiley, 2012.
- _____, "Human resource management and industrial relations", *Journal of Management Studies*, vol. 24. No. 5, 1987.

- _____, *Industrial Relations and HRM: Human Resource Management*, Londres, Thompson, 2001.
- _____, "Human resource management and performance: a review and research agenda", *International Journal of Human Resource Management*, 8 (3), 1997.
- _____, "Personnel and human resource management: Can you tell the difference?", *Personnel Management*, enero de 1989.
- Haro Bélchez, G., *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Hart, S.L., "An integrative framework for strategy-making processes", *Academy of Management Review*, vol. 17, no. 2, 1992.
- Hatry, H. P., *Performance measurement: Getting results*. Washington DC, Urban Institute Press, 2000.
- Hendry, C. y Pettigrew, A., "Human resource management: an agenda for the 1990s", *International Journal of Human Resource Management*, vol. 1, No. 1, 1990.
- _____, "The practice of strategic human resource management", *Personnel Review*, vol. 15, no. 5, 1986.
- Henrikson, Alan K., "La diplomacia: viejo oficio, nuevas habilidades", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 60, El diplomático del siglo XXI, marzo -junio de 2000.
- Holbeche, L., *Aligning Human Resources and Business Strategy*, Nueva York, Routledge, 2012.
- Hood, Christopher, *The Limits of Administration*, s/l, University Microfilms, 1983.
- Huselid, M.A., "The impact of human resource management practices on turnover, productivity and corporate financial performance", *Academy of Management Journal*, 38 (3).
- Instituto Nacional de Administración Pública, *Servicio público de carrera en México, experiencias y perspectivas*, México, INAP, 2001.
- Johnson, P.M., "Bureaucracy", en *A Glossary of Political Economy Terms*, Auburn University, AL., Haley Center, 1994-2005.
- Kettl, Donald F., *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transference of Governance*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2005.

- Klinger, Donald E. y Nalbadian, J., *Public Personal Management Contexts and Strategies*, Estados Unidos, Prentice Hall, 1998.
- Lajous Vargas, Roberta, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México, 1821-2000*, México, El Colegio de México, 2012.
- Lasswell, H.D., Lerner, D. (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press, 1951.
- Legge, K., *HRM: Rhetorics and Realities*, Basingstoke, Macmillan Business, 1995.
- Leiva Vivas, Rafael, “La nueva agenda global y la formación diplomática en Latinoamérica”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 60, El diplomático del siglo XXI, marzo - junio de 2000.
- Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1994. Reformas del 23 de enero de 1998, 25 de enero 2002, 1 de junio 2016.
- Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación, 19 de abril de 2018.
- Longo, Francisco, *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. España, Paidós, 2004.
- Marrou Loayza, E., “Retos para la formación diplomática en América Latina y el Caribe”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 60, El diplomático del siglo XXI, marzo - junio de 2000.
- Martínez Cianca, G., *La carrera en el servicio exterior mexicano. Memorias del Seminario, Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- Martínez Puón, R., “Lineamientos generales para el establecimiento del servicio civil de carrera en México”, en *Estudios Políticos*, núm. 20, 1999.
- _____, *La profesionalización de la administración pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.
- McDuffie, J. P., “Human resource bundles and manufacturing performance”, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.48, No. 2, 1995.
- Méndez Martínez, J.L. (coord.), *Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2010.

- _____, "Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y Retos", *Revista Servicio Profesional de Carrera*, vol. V. núm. 9, México, primer semestre de 2008.
- _____, *et. al.*, *Lecturas básicas de administración y política*, México, El Colegio de México, 2000.
- _____, *et. al.*, *Servicio Profesional de Carrera*, México, Siglo XXI Editores, 2011.
- _____, Raich Portman, U. (coords.), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*. México, Instituto Federal Electoral, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.
- Merton, R. K., *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, Free Press, 1968.
- Miles, R.E. y Snow, C.C., *Organizational Strategy, Structure and Process*. Nueva York, McGraw-Hill, 1978.
- Mintzberg, H., "Managing government, governing management", *Harvard Business Review*, 74 (3), mayo/junio 1996.
- _____ y Quinn, J. B., *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*, Estados Unidos, Prentice Hall, 1996.
- Mitchell, M., *Complexity: A guided tour*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Moreno Espinosa, R., "El servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal centralizada en México ¿Condiciones reales para su implantación?", *Revista Prospectiva*, núm. 23, Agrupación Política Nueva, 2003.
- Moriconi, M., *Retórica, política y administración pública. ¿Por qué fallan las reformas administrativas?*, México, UAM/ Clacso, 2011.
- Nickson, A., "Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management", *Revista del CLAD*, Reforma y Democracia, núm. 24, octubre 2002.
- Noblet, A. J., McWilliams, J., Teo, S. T. T. y Rodwell, J. J., "Work characteristics and employee outcomes in local government", *International Journal of Human Resource Management*, 17, 2006.

- O'Leary, R., Slyke, D.M. van, Soonhee, K., (eds.), *The Future of Public Administration Around the World: The Minnowbrook Perspective*, Washington, D. C., Georgetown University Press, 2010.
- Ormond, D., Loffler, E., "New public management: What to take and what to leave", *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 2006.
- Ortiz, E., "Formación diplomática en el nuevo contexto internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 60, El diplomático del siglo XXI, marzo - junio de 2000.
- Osborne, D., Gaebler, T., *Reinventing government: how entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Estados Unidos, Plume, 1993.
- Page, E. C., *Policy without Politicians*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Pandey, S. K., Wright, B. E. y Moynihan, D. P., "Public service motivation and interpersonal citizenship behavior in public organizations: Testing a preliminary model", *International Public Management Journal* 11, 2008.
- Pardo, M. del C. (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.
- _____, (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2009.
- _____, Dussauge, M., "Policy Analysis in Mexico Constitutional Autonomous Agencies", en Méndez, J. L. y Dussauge, M. (comps.), *Policy Analysis in Mexico*, Reino Unido, Colección Policy Press, 2015.
- _____, "El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio", *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, 2005.
- _____, "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina", *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1, 1993.
- _____, "La propuesta de modernización administrativa en México", *Foro Internacional*, vol. L, núm. 2, 2010.
- _____, *La gerencia pública en América del Norte*, México, El Colegio de México, 2009.
- _____, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, El Colegio de México. 2009.

- _____, *Una introducción a la administración pública*, México, El Colegio de México, 2016.
- _____, *Una mirada de conjunto a la administración pública en México, Antología*, México, El Colegio de México, 2014.
- _____, Cejudo, Guillermo (eds.), *Trayectorias de las reformas administrativas en México: Legados y Conexiones*, México, El Colegio de México-CIDE, 2016.
- _____, *Una introducción a la administración pública*, México, El Colegio de México, 2016
- _____, Velasco Sánchez, E. (coords.), *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México, 2009.
- Peters, G. B. Y Pierre, J. (eds.), *Handbook of public administration*, Londres, Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 2003.
- _____, *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Peters, T. J., Waterman, R. H., *In Search of Excellence: Lesson from America's Best-Run Companies*, Nueva York, Londres, Harper Business, 2012.
- Polanyi, K., *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Pollitt, Ch., Bouckaert, G., *Managerialism and Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- _____, *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- Propper, C. y Wilson, D., "The use and usefulness of performance measures in the public sector", *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), 2003.
- Purcell, J., "Best practice and best fit: chimera or cul-de-sac?", *Human Resource Management Journal*, 9(3), 1999.
- R. E. Goodin y. Klingemann, H-D (eds.), *A new handbook of political science*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- Raadschelders, Jos C. N., *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

- _____, "The Study of Public Administration in the United States", *Public Administration*, vol. 89, núm. 1, 2011.
- Radin, B. A., *Challenging the performance movement*, Washington, DC, Georgetown University Press, 2006.
- Raynor, J., Williams, H. M., Lawton, A. y Allinson, C. W., "Public service ethos: Developing a generic measure", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 2011.
- Rees, G., Smith, P. y Smith, P. E., *Strategic Human Resource Management: An International Perspective*, Nueva York, SAGE Publications, 2014.
- Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación, 23 de agosto de 2002. Reformas de: 24 de mayo 2005; 15 de octubre 2012; 22 de agosto 2016).
- Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación, 28 de abril de 2017.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Diario Oficial de la Federación, 26 de agosto de 2004.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Diario Oficial de la Federación, 8 de enero 2009. Reformas del 12 de octubre 2012 y 30 de septiembre 2013.
- Sánchez, José Juan, *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*, México, IAPEM/ Plaza y Valdés, 2001.
- Saner, R., Strenhl, F., Yiu L., *In Service Training as an Instrument for Organizational Change in Public Administration*, Bruselas, International Institute of Administrative Sciences, 1997.
- Saner, R., "Importancia del entrenamiento en gestión administrativa y liderazgo en la formación diplomática contemporánea", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 60, El diplomático del siglo XXI, marzo - junio de 2000.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo de 2015.

- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política exterior de México: 175 años de historia*, Vol. 4, 1985.
- Shim, D. C. y Rohrbaugh, J., "Government career commitment and the shaping of work environment perceptions", *American Review of Public Administration*, 41, 2011.
- Simon, H. A., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Nueva York, The Free Press, 1977.
- Sosa Gallegos, E., "Globalización y formación diplomática; reflexiones en torno a la VII Reunión de Academias Diplomáticas de América Latina y el Caribe", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 60, El diplomático del siglo XXI, marzo - junio de 2000.
- Staw, B. M., "Organizational behavior: A review and reformulation of the field's outcome variables", *Annual Review of Psychology*, 35, 1984.
- Taylor, F., *The principles of scientific management*, Educa Books, 2015.
- Torrington, D., Hall, L. y Taylor, S. *Fundamentals of Human Resource Management*, Harlow, Pearson, 2009.
- Torrington, D., Taylor, S. y Hall, L., *Human Resource Management*, Londres, Prentice Hall, 2008.
- Truss, C., Mankin, D. y Kelliher, C., *Strategic Human Resource Management*. Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Tsui, A.S. y Milkovich, G.T., "Personnel department activities: Constituency perspectives and preferences", *Personnel Psychology*, vol. 40, 1987.
- Ulrich, D., "Tie the corporate knot: Gaining complete customer commitment", *Sloan Management Review*, verano de 1989.
- _____, *The HR Value Proposition*. Boston, MA, Harvard Business School Press, 2005.
- _____, *Human Resource Champions*, Harvard Business School Press, Boston, MA., 1997.
- _____, Brockbank, W., Johnson, D. y Younger, J., "Human resource competencies: responding to increased expectations", *Employment Relations Today*, 34(3), 2007.
- Uvalle Berrones, R., *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: retos y perspectivas*, México, UNAM, Plaza Valdés Editores, 2000.

- _____, *Nuevas Racionalidades de la Gestión Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, 2010.
- Velasco, Ernesto (comp.), *Gestión estratégica*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal/ Siglo XXI Editores, 2010.
- Walsh, K., Stewart, J., "Change in the Management of Public Services", *Public Administration Review*, vol. 70, 1992.
- Warwick, D. P., *A Theory of Public Bureaucracy: Politics, Personality, and Organization in the State Department*, Estados Unidos, Harvard University Press, 1979.
- Weber, Max, "La empresa estatal de dominio como administración: dirección política y burocracia", *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Weber, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México, Cinar Editores, 1994.
- West, M. y Patterson, M., "The Impact of People Management Practices on Business Performance". IPD Research Paper No. 22, Londres, IPD, 1997.
- Wood, S., "The four pillars of HRM: are they connected?", *Human Resource Management Journal*, vol. 5, no.5, 1995.
- Woodrow, W., "The Study of the Administration", *Political Science Quarterly*, vol. II, núm. 2, 1887.