

# El servicio profesional de carrera como vía para la formación de capital intelectual en la administración pública

Área de investigación: Teoría de la organización

## Eduardo Ramírez Cedillo

Facultad de Contaduría y Administración  
Universidad Nacional Autónoma de México  
México

[ramceed@prodigy.net.mx](mailto:ramceed@prodigy.net.mx), [ramceed@gmail.com](mailto:ramceed@gmail.com)

## Fernando Guadalupe Gaona Montiel

UAMI  
México

[fgaona\\_25@hotmail.com](mailto:fgaona_25@hotmail.com)



Octubre 3, 4 y 5 de 2012  
Ciudad Universitaria  
México, D.F.

# XVII CONGRESO INTERNACIONAL DE CONTADURÍA ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Diseno FGA, Montiel, Anselmo Pineda Montiel, Fotografía: Raulo Lopez Chavez

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>

[informacongreso@fca.unam.mx](mailto:informacongreso@fca.unam.mx)

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08



**ANFECA**  
Asociación Nacional de Facultades y  
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM  
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510

# El servicio profesional de carrera como vía para la formación de capital intelectual en la administración pública

## Resumen

A raíz del planteamiento de los modelos de crecimiento endógeno donde el papel de la educación y salud son debidamente reconocidos como factores que pueden incidir en la senda de crecimiento, del afianzamiento de lo que se conoce como la sociedad del conocimiento, del desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC's) y de la renovación de la administración pública donde se han empezado a utilizar ciertas prácticas de administración privada con el fin de disminuir el costo del aparato gubernamental, es posible que el nuevo escenario conduzca a una situación donde el gobierno promueva tanto al interior de sus filas como al resto de la sociedad una estrategia de política pública sustentada en lo que se conoce como el capital intelectual. Dado lo anterior resulta sumamente deseable la revisión del papel que puede jugar el servicio profesional de carrera como un mecanismo en la formación de capital intelectual en la administración pública.



Octubre 3, 4 y 5 de 2012  
Ciudad Universitaria  
México, D.F.

CONGRESO  
INTERNACIONAL  
CONTADURÍA  
ADMINISTRACIÓN  
E  
INFORMÁTICA

División FCA, Secretaría Académica y Vinculación con el Medio - Fotografía: Ricardo López-Chavez

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>

[informacongreso@fca.unam.mx](mailto:informacongreso@fca.unam.mx)

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08



**ANFECA**  
Asociación Nacional de Facultades y  
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM  
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510



# "El Servicio Profesional de Carrera como vía para la formación de capital intelectual en la Administración Pública"

## I. Introducción.

A raíz del planteamiento de los modelos de crecimiento endógeno donde el papel de la educación y salud son debidamente reconocidos como factores que pueden incidir en la senda de crecimiento<sup>1</sup>, del afianzamiento de lo que se conoce como la sociedad del conocimiento<sup>2</sup>, del desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC's)<sup>3</sup> y de la renovación de la administración pública donde se han empezado a utilizar ciertas practicas de administración privada con el fin de disminuir el costo del aparato gubernamental<sup>4</sup>, es posible que el nuevo escenario conduzca a una situación donde el gobierno promueva tanto al interior de sus filas como al resto de la sociedad una estrategia de política pública sustentada en lo que se conoce como el capital intelectual.

Con ese propósito en el presente documento se traza una línea discursiva en dos planos, el primero concerniente a la generación de capital intelectual del gobierno hacia dentro, es decir, en lo que tiene que ver con su funcionamiento y política de operación en materia de recursos humanos y en segundo plano las acciones que en materia de política pública pueden ser usadas para acrecentar ese capital intelectual al resto de la sociedad en pos del crecimiento económico. Para tal fin, adicional al primer punto (I) se desarrolla un segundo apartado (II) donde se define el concepto de capital intelectual mismo que presenta algunos matices necesarios de precisar, posteriormente (III) se describe el camino recorrido en materia de manejo del recurso humano por parte de la administración pública y como éste puede configurar una condición propicia para la generación de capital intelectual, más adelante (IV) se menciona la forma en que una política pública puede lograr la formación de mayor capital intelectual tanto en el ámbito público como en el privado generando así una senda de mayor crecimiento y por último se ofrece una breve conclusión al respecto.

<sup>1</sup> De acuerdo con los modelos de crecimiento endógeno la inversión en capital humano resulta ser la pieza clave en el crecimiento económico ya que genera nuevos productos o ideas bajo las cuales se da el progreso tecnológico que dinamiza la economía y alienta el crecimiento (Romer 1990, Barro 1991). De acuerdo con ello se considera que la participación del sector gubernamental mejora la condición económica suponiendo que la tasa de crecimiento y ahorro se incrementan cuando lo hace la relación gasto de gobierno/PIB, pero esto solamente funciona hasta un límite y posteriormente declina (Barro 1990, Barro y Sala I Martín 1992).

<sup>2</sup> De acuerdo con Drucker (1994) la sociedad del conocimiento se caracteriza por tener una estructura económico y social donde el conocimiento ha sustituido al trabajo, al capital y a los insumos como una de las fuentes de productividad, ingreso y riqueza, con lo cual se puede mejorar el crecimiento económico y se logra una mejor convergencia social

<sup>3</sup> Bajo la premisa neoclásica sobre el crecimiento económico se menciona que el nivel de producción agregada está en función de los factores productivos empleados y bajo la ley de los rendimientos marginales decrecientes la única forma de mejorar la tasa de crecimiento potencial es a través de la aceleración de los cambios tecnológicos donde las TIC's juegan un papel preponderante como lo demuestra la economía de Estados Unidos (Gorroti y Ruiz, 2005).

<sup>4</sup> Véase Sherpherd (1999) y Ramírez y Calderón (2012)



## II. El capital intelectual

### *Una definición común*

El concepto “capital intelectual” a decir de algunos autores hace referencia a diferentes elementos como son: conocimientos, información, propiedad intelectual, experiencia, etc. (Escalada, 2007), es decir elementos que no están derivándose de forma constante del recurso humano pero que de alguna forma fueron parte de él. Cuando se asume que una patente debe ser considerada como capital intelectual se tendría que tener presente que la idea, el proceso y la consolidación de algo abstracto en algo palpable fue el resultado del factor humano, no de ningún otro factor que si bien están presentes en diferentes etapas y son necesarios no son suficientes, mientras que el factor humano es indispensable en la generación de múltiples elementos que en un momento determinado pueden ser considerados como capital intelectual. Matizando el punto, una idea en la cabeza de una persona no llega a ser capital intelectual hasta que es comunicada mediante cualquier medio (Bradley, 1997b).

Existe una coincidencia entre muchos autores sobre la intangibilidad del capital intelectual, pero de acuerdo con sus atributos y características se pueden encontrar diversas posturas en función del enfoque sobre el cual se esté estudiando. Así mientras que autores como Stewart (1998; 159) lo ven como la suma de los conocimientos de los empleados que agregan una ventaja competitiva a la empresa<sup>5</sup>, otros lo sitúan como la capacidad de transformar conocimientos en la generación de riqueza no sólo en la empresa privada sino a nivel de Estados Nacionales (Bradley, 1997a, 1997b). La temporalidad también ha sido estudiada por autores como Sullivan (1999), quien expresa que el capital intelectual es aquel que puede ser convertido en beneficios futuros y consiste en ideas, inventos, diseños y proyectos que mejoran la técnica y la tecnología.

El capital intelectual es una condición no tangible que ayuda a las empresas a tener resultados financieros mejores, de hecho Stewart (1991) en este sentido lo interpreta como todo aquello que no es palpable pero que genera dinero para la empresa. De forma adicional no debe limitarse a potencialidades del recurso humano ya que una marca, el nombre de un producto o ciertas acciones instrumentadas por la empresa que no hayan generado ingresos contables en el pasado pero sí mejor valoración del mercado puede ser también considerado como tal (Edvinsson y Malone, 1999). Es frecuente que en el caso de las empresas que cotizan en los mercados financieros se tenga una disparidad entre el valor en libros de la empresa y su valor de mercado, una explicación sobre dicho diferencial puede ser adjudicado por los valores intangibles que tiene la empresa y que sí toma en cuenta el mercado pero no el contador (Edvinsson y Sullivan, 1996), de allí que si se tuviera una

<sup>5</sup> En este sentido Bradley (1997a) menciona que la importancia estratégica del capital intelectual como una ventaja competitiva ha sido mayor dada la liberalización de los mercados, ya que a decir del autor a mediados de los 70's en los países desarrollados la riqueza, el crecimiento económico y la ventaja competitiva estuvieron basados sobre las ideas y el *know-how* más que sobre las materias primas y el músculo, en este sentido las economías en desarrollo que optaron por la liberalización de su economía ante la saturación de su modo de acumulación previo tuvieron que empezar a cambiar su lógica de funcionamiento. Vale la pena mencionar que la mano de obra barata si bien sirvió para que llegara inversión a países como México en cierto momento, no fue suficiente para garantizar su permanencia.



mejor cuantificación de los bienes intangibles seguramente los valores mencionados serían más consistentes entre sí.

Una definición bastante acabada se puede encontrar en Sánchez, et al. (2007):

*“El capital intelectual es la combinación de activos inmateriales o intangibles, incluyéndose el conocimiento del personal, la capacidad para aprender y adaptarse, las relaciones con los clientes y los proveedores, las marcas, los nombres de los productos, los procesos internos y la capacidad de I&D, etc. de una organización, que aunque no están reflejados en los estados contables tradicionales, generan o generarán valor futuro y sobre los cuales se podrá sustentar una ventaja competitiva sostenida”.*

En buena medida los autores atrapan la esencia amplia de lo que debe entenderse como capital intelectual con su respectiva repercusión en la generación de valores dentro de la empresa.

### **Rubros genéricos del capital intelectual**

Aun cuando, como se mencionó anteriormente, se puede contar con una gama amplia de conceptos o elementos que conforman el capital intelectual, de acuerdo con Sánchez et al (2007), todos ellos pueden ser agrupados en tres rubros genéricos que son: a) capital humano, b) capital estructural y c) capital relacional.

- a) En el primer caso se asume que el cambio constante de la tecnología hace necesario que los trabajadores presenten cierto tipo de características que les permitan interactuar en un medio cambiante generando valor en su entorno, las características que deben observarse tienen que ver con las competencias, la actitud y agilidad intelectual. Es decir, el capital humano técnicamente es bueno, tiene principios y disposición y no tiene problemas con escenarios cambiantes.
- b) En lo referente al segundo, debe entenderse como el conocimiento que la empresa ha podido interiorizar de forma independiente a la persona, en cierta medida son legados que han dejado algunos trabajadores y que tienen que ver con *activos de propiedad intelectual* como son: know-how, secretos de fabricación, derechos de propiedad ©, patentes, marcas, etc., y; *los activos de infraestructura* como son: metodologías y procesos que hacen posible la realización de las actividades de las empresas.
- c) En materia de capital relacional, se podría argumentar que las empresas tienen constante interacción con el exterior y es posible que algún tipo de relaciones le aporten valor. Todas aquellas relaciones que se establezcan con los grupos de interés de la empresa y generen valor son consideradas como capital relacional. Como se puede inferir a diferencia del capital estructural que es más bien interno, éste tiene una dimensión externa. Algunos elementos que se pueden integrar en este rubro pueden ser la cuota de mercado, las alianzas establecidas con otras empresas

<http://congreso.informacongreso.unam.mx>

informacongreso.unam.mx

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08

Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM  
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510



ya sea hacia adelante o hacia atrás en el ánimo de integración vertical o bien en una condición horizontal, también puede ser la fidelidad del cliente.

En este momento vale la pena hacer un paréntesis para dirimir una controversia usual en la concepción de los términos capital humano e intelectual, es común pensar a simple vista que se está hablando de conceptos similares cuando no lo son. La diferencia entre ambos conceptos puede ser rápidamente entendida al considerar el uso de la clasificación de bienes de consumo rival y no-rival. El capital humano es un bien rival, mientras que el capital intelectual es no-rival, Bradley (1997b) lo explica de forma excelsa:

“Las características que hacen de los recursos humanos bienes rivales incluyen el hecho de que son como objetos y tienen un costo de oportunidad. Por ejemplo, puede haber competencia en los servicios de un individuo a partir de un número de empresas rivales. El hecho de que un individuo calificado opta por trabajar para una empresa en particular, significa que él, no puede trabajar para las demás al mismo tiempo. En pocas palabras, un individuo no puede estar en más de un lugar al mismo tiempo.

Por el contrario, el capital intelectual tiene la capacidad de estar en muchos lugares al mismo tiempo. Por ejemplo, una fórmula a través de Internet tiene el potencial de ser presentada simultáneamente en 50 millones de sitios. Esto hace que el capital intelectual sea fundamental y conceptualmente diferente al capital humano.”

Por otra parte también resulta interesante mencionar que ambos capitales se interrelacionan de forma frecuente en la generación de valor. Por un lado se tiene el capital intelectual que mejora al capital humano y por el otro el capital humano como productor del capital intelectual. En esencia, se podría ejemplificar de la siguiente manera: un investigador que escribe un libro científico donde plasma diversos resultados utilizando distintas fórmulas novedosas es el proceso del capital humano produciendo capital intelectual, mientras que aquellas personas que incrementan sus habilidades y discernimientos a partir del estudio del libro es el proceso de capital intelectual mejorando al capital humano.

Una vez que el capital humano va mejorando su conocimiento y sus habilidades solamente será generador de capital intelectual en la medida que sus nuevos aportes sean debidamente estructurados y tengan la capacidad de generar valor adicional para la empresa o dependencia donde sean puestos en práctica.

### ***Importancia del capital intelectual en el sector público***

En el sector privado la idea que subyace a la medición del capital intelectual de la empresa es que éste pueda ser calculado con cierta precisión para que sea considerado y con ello obtener un incrementado en el valor de mercado de la empresa, situación que resulta bastante loable para aquellas empresas que son intensivas en el uso de mano de obra altamente calificada como es el caso de las empresas dedicadas al desarrollo de tecnología o inmersas fuertemente en el campo de la I&D. Diversos intentos se han dado por cuantificar el valor de los bienes intangibles en instituciones educativas donde se supone

http://cc  
informa

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08

Asesoría Nacional de Facultades y  
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM  
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510



que se cuentan con un recurso humano altamente calificado que de forma recurrente obtiene por resultado capital intelectual.

En el caso del sector público se podría pensar que la valoración de los bienes intangibles, tal es el caso del capital intelectual, es una condición inherente al entendimiento de la propia actividad ya que sus particularidades lo conducen de forma recurrente más en el ámbito intangible que tangible, por ejemplo:

- a) *Objetivos sociales que se tornan en objetivos intangibles.* A diferencia de la empresa privada donde el aspecto más importante lo constituye la generación de rentabilidad, para el sector público la gama de objetivos es mucho más amplia y torna a tener un contenido social.
- b) *Responsabilidad social y medio ambiente.* En la actualidad se ha puesto de moda en México (en algunos países del mundo lleva más tiempo) la denominación de empresa socialmente responsable, título que es adquirido en algunos casos tan sólo como una bandera mercadológica que sirva de ventaja competitiva (Ramírez, 2010a), en ese sentido también se han generado una serie de certificaciones que garantizan el cuidado por el medio ambiente como son las relacionadas al ISO 14000 o bien en esa familia la relacionada a la responsabilidad social ISO 26000 (Ramírez, 2010b). Para la administración pública actuar bajo la egida del respeto por el medio ambiente y de forma responsable debe ser una condición elemental ya que será ella en una de sus vertientes la encargada de proponer la norma, supervisar el cumplimiento y sancionar el incumplimiento de los agentes privados.
- c) *Los servicios de forma inherente son intangibles.* La presencia del Estado en el diario devenir de los ciudadanos principalmente es percibida por los servicios que proporciona, en ocasiones, como es el caso de México, el Estado también suministra productos: energía eléctrica, hidrocarburos, carreteras, etc. La forma en que se valoran los servicios es diferente a los productos y altamente subjetiva.
- d) *El uso de los recursos.* Es conocido por muchos que las acciones realizadas encomendadas a la administración pública son llevadas a cabo mediante la utilización intensiva del recurso humano más que el de otros y de forma adicional al ser la acción estatal altamente normada y regulada el conocimiento se constituye como una parte fundamental. Tanto el recurso humano como el conocimiento se consideran activos intangibles.

La importancia de un modelo de valuación del capital intelectual en el sector público de acuerdo con Bossi et al. (2005) es que debe servir para revelar cómo los activos intangibles pueden utilizarse para mejorar la calidad de los servicios, la percepción de los ciudadanos hacia la gestión, mejorando el compromiso que el Estado a través de la administración pública tiene con la sociedad, si eso se logra es posible que también se tenga como resultado el incremento de la recaudación tributaria. En este sentido si el Estado es capaz de dar certidumbre al respecto de cómo aplica los recursos, los ciudadanos no tendrán argumentos válidos para no contribuir con sus obligaciones fiscales.

http://ce  
informa

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08

  
Asociación Nacional de Facultades y  
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM  
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510



Por tanto, se podría pensar que la valoración del capital intelectual tiene un papel relevante, pero es necesario tener en cuenta que para que se pueda cumplimentar dicha valoración existen algunas dificultades o contratiempos como son:

- a) *Falta de estímulos.* La administración pública se lleva a cabo en una condición de baja o nula competencia, situación que le permite romper con la dinámica abrumadora que se da en la iniciativa privada donde cada día se gestan nuevas estrategias de supervivencia en un ambiente hostil. El incentivo de ser propositivos en el sector privado está en función de la competencia.
- b) *Margen de maniobra.* Cuando se examina la diferencia jurídica entre la actividad privada y la pública consiste en que mientras en el primer caso todo aquello que no está prohibido explícitamente en el marco regulatorio está permitido, en el segundo todo aquello que no está debidamente autorizado en el marco regulatorio está prohibido. Como se puede anticipar lo anterior hace que los cambios en el sector público sean lentos y el margen de maniobra de los administradores públicos altamente limitada. Las ideas, la innovación y la creatividad están restringidos por reglas, normas y lineamientos que tienen que ser observados de forma precisa.
- c) *Sin urgencia para cuantificar.* Como se había comentado anteriormente el capital intelectual en el sector privado debe servir para generar dinero, en este sentido su cuantificación debe ser monetaria para saber el valor de mercado de la empresa. Para el administrador público no hay urgencia en la cuantificación ya que no importa el valor de mercado del Estado, en el mejor de los casos establecerá algunos índices o indicadores que se quedan tan sólo en lo cualitativo.

### ***¿Qué debería ser medido en la consecución de una idea de capital intelectual en el sector público?***

En materia de capital humano siguiendo a Bossi et al. (2005) resulta importante tener en cuenta tres elementos preponderantemente a) las aptitudes de los empleados, b) aprendizaje permanente, c) condiciones laborales.

- a) En cuanto a las aptitudes de los empleados, resulta vital tener en cuenta cómo sus conocimientos, habilidades y actitudes permiten que la dependencia alcance sus objetivos. Las aptitudes de los empleados deben ser consistentes con el puesto de trabajo, no se trata de tener trabajadores sobre calificados en relación con el puesto. El que la administración pública pueda contar con un centenar de personas con grado de Doctor no dice nada en términos de la medición del capital intelectual. La mejor forma de medir un indicador como tal consiste en contrastar los requerimientos del puesto con el perfil de la persona que lo ocupa.
- b) El aprendizaje permanente obedece a un proceso de mejora continua de los empleados como una forma de mantener e incrementar su capacidad. Algunas formas en que se puede medir el aprendizaje permanente consisten en la cuantificación de los gastos en formación, el número de horas de formación personal en un determinado periodo de tiempo o bien el número de personas

<http://congreso.informacongreso.org>

informacongreso.org

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08



capacitadas, no obstante aun cuando eso puede decir mucho es probable que no sea suficiente. Un indicador mejor es aquel que establece como medida el impacto de la formación sobre las actividades que se realizan.

- c) En materia de condiciones laborales, los conceptos que pueden ser empleados tienen el problema de ser meramente subjetivos tal como es el caso del ambiente laboral, las posibilidades de promoción, la seguridad laboral, etc. Cuando un número importante de los trabajadores percibe los conceptos mencionados de forma negativa es posible que la productividad de la dependencia sea baja y no cumpla con su propósito. En el caso de las posibilidades de promoción se deben establecer reglas claras, criterios específicos y la seguridad de que se respetarán en todo momento minimizando el grado de discrecionalidad dentro de todo el proceso. La selección de los criterios en materia de promoción es sumamente relevante ya que funcionará como un estímulo para poder guiar a los trabajadores a donde la dependencia se dirige, en este sentido un criterio de promoción que tenga en cuenta la antigüedad o la cantidad de dependientes económicos que tenga una persona no es un buen criterio ya que se constituye como un incentivo perverso que no conduce en ningún sentido a la dependencia al logro de sus objetivos.

De forma adicional a la medición de los elementos que tienen que ver con el capital humano también se podrían tratar de cuantificar otros elementos intangibles inherentes a la organización o dependencia que repercuten en la medición del capital intelectual como son: La capacidad de innovación, el conocimiento acumulado, el uso y consolidación de una estructura organizacional que sea funcional, la cultura organizacional etc.

En relación con los aspectos externos a la dependencia pública que debería tener en consideración se encuentran: la imagen que proyecta la dependencia hacia los ciudadanos y cómo ello le permite cumplir con sus objetivos. Seguramente en el caso de los servicios de seguridad pública esto es sumamente importante, entre mejor sea la imagen que tenga la corporación más respeto y apoyo tendrá de la ciudadanía. Respecto a la calidad de los servicios, si los ciudadanos estiman que los servicios son satisfactorios la administración pública estará cumpliendo con su cometido.

### **III. El manejo de los recursos humanos en la administración pública**

En México la seguridad jurídica para los trabajadores se establece en el artículo 123 constitucional donde se menciona que:

“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo.....”

Después de 43 años de la promulgación de la Constitución, en el artículo citado se hace una división de trabajadores: los del apartado A y los del B, donde los últimos corresponderían a los trabajadores al servicio del Estado, tres años después en 1963 se expide “la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado b) del



Artículo 123 Constitucional”, donde se establecen los derechos de los trabajadores de base de la administración pública pero se deja sin atender a aquellos denominados de confianza que en términos generales son los relacionados con mandos medios y superiores, entre otros que son especificados en los artículos 5to y 8vo de la citada Ley<sup>6</sup>.

Es menester decir que dicho ordenamiento en materia de promoción escalafonaria establece que se dará mediante la consideración de algunos factores como son: los conocimientos, la aptitud y la antigüedad, donde la antigüedad parece ser el principal elemento que además puede ser altamente cuantificable a diferencia de los anteriores. En la práctica en una gran mayoría de las dependencias gubernamentales el avance en el escalafón está altamente correlacionado a la antigüedad al menos en el personal de base, condición que no incentiva la generación de capital humano y en el mejor de los casos se constituye en una prueba de permanencia.

Tendrían que pasar 40 años para que se pudiera dar certidumbre jurídica al personal de confianza mediante la expedición de la “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”. Dicha Ley tiene por objeto “establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada” (art. 1), los beneficiarios del ordenamiento son básicamente el personal complementario al de base que va desde el nivel de enlace hasta los directores generales.

Lo que hace la ley consiste en el establecimiento de lo que en la empresa privada se conoce como la planeación de los recursos humanos y para ello se establece un sistema compuesto de 7 subsistemas que tratan de abarcar desde los mecanismos de ingreso del posible funcionario, es decir el inicio de las relaciones laborales, hasta la forma en que se darán por concluidas.

Octubre 3, 4 y 5 de 2012

Ciudad Universitaria  
México, D.F.

Los subsistemas mencionados son:

- a) Planeación de los recursos humanos. Consiste en administrar los recursos humanos integrando un banco de talentos de los servidores públicos, conocer las necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos en la Administración Pública Federal (APF) y ofrecer información suficiente para el adecuado funcionamiento de los otros subsistemas.
- b) Ingreso. Funciona bajo el principio de mérito e igualdad de oportunidades con el objeto de asegurar que las mejores mujeres y hombres formen parte del servicio público.

<sup>6</sup> Vale la mención decir que son ellos los que en un momento dado serían considerados de forma amplia como parte relevante del capital humano ya que de acuerdo con Sveiby (1998) no se deben incluir dentro del capital humano a todos los trabajadores, sino a aquellos considerados expertos, especialistas. Adicionando a lo dicho por Sveiby los trabajadores que generan un mayor valor para la empresa o en este caso el gobierno son aquellos sujetos de toma de decisiones y ellos son el personal considerado de confianza.

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08



- c) Capacitación y Certificación de Capacidades. Todo el funcionamiento del Sistema estará centrado en un modelo basado en competencias. Se prevé la perfilación de puestos por competencias con base en un modelo de competencias que incluye tres bloques: Capacidades de visión de gobierno, capacidades gerenciales y capacidades técnicas.
- d) Desarrollo Profesional. Se prevén los siguientes elementos: Cada servidor público con base en la orientación de la APF y en sus propias preferencias podrá trazar su Plan de Carrera; Movilidad y Ascenso al interior de la dependencia, entre dependencias, con instituciones públicas, privadas y sociales, con diferentes órdenes de gobierno y con otros Sistemas de Carrera. El intercambio de servidores públicos con instituciones diferentes a la APF Centralizada, se realizará en el contexto de los convenios que se suscriban para el efecto, lo que reforzará la formación y desarrollo de los servidores públicos de carrera.
- e) Evaluación del Desempeño. Con en el propósito de asegurar que las mejores mujeres y hombres, los más profesionales, contribuyan a la consecución de resultados institucionales se establecen dos líneas de acción: 1. Evaluación de las competencias individuales al menos cada cinco años.; 2. Evaluación de resultados a nivel institucional, por unidad administrativa o grupos en función de metas concertadas. En el primer caso los funcionarios públicos que no cumplan serán despedidos sin responsabilidad para la APF al no acreditar la evaluación en dos eventos consecutivos, en el segundo se darán las condiciones para la aplicación de pagos extraordinarios.
- f) Reubicación y Separación. Operará con base en el principio de respeto a las personas que integran el servicio público, se contemplan causales y mecanismos específicos de separación y, en su caso de reubicación, en un contexto de transparencia.
- g) Control y evaluación. El sistema contará con un mecanismo que le permita dirigirse hacia el perfeccionamiento con la debida retroalimentación de todos los participantes.

Es importante mencionar que la ley se sustenta en el mérito y la igualdad de oportunidades, elementos que se configuran como buenos mecanismos de estímulo para que el capital humano de la administración pública transite hacia una senda de acrecentamiento del capital intelectual. En el mismo sentido favorece el desarrollo de los funcionarios públicos para establecer un plan de vida profesional con una permanente capacitación y actualización.

En resumen el principal objetivo del sistema es que la APF cuente con mecanismos y procesos transparentes y descentralizados de operación, para el reclutamiento, selección, formación, desarrollo, evaluación y separación de los servidores públicos orientados al servicio de la sociedad respondiendo a sus necesidades, todo ello bajo la égida del mérito e igualdad de oportunidades, además de la legalidad, eficiencia, objetividad y transparencia.

http://ce  
informa

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08

Asesoría Nacional de Facultades y  
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM  
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510



En definitiva se puede decir que la expedición de la “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal” es un buen camino para comenzar a incidir en el mejoramiento del capital humano y se cuentan con algunos incentivos correctos para mejorar el capital intelectual.

No obstante lo anterior algunas de las principales críticas que se le hacen a la ley es su limitada cobertura en materia de funcionarios sujetos del ordenamiento y en ese sentido quizás el efecto que se pueda lograr sea mínimo (Perlman y Pineda, 2003). Por otra parte quedan también los espacios abiertos dentro del sistema para que la discrecionalidad de las personas que deciden el ingreso o no a las filas del sector público tenga injerencia en el proceso. También a decir de Fócil (2004), se parte de una situación donde existe poca cultura en materia de manejo del recurso humano y disparidades entre las dependencias lo que pone en duda la correcta instrumentación del sistema, quizás uno de los aspectos más sensibles para el autor es que el sistema y la ley no consideran una política salarial lo que distorsiona los incentivos y los objetivos que se buscan al final del día establecer como tope salarial el sueldo del presidente puede jugar en contra de las necesidades técnicas de las instituciones y de los planes de desarrollo personal de los funcionarios públicos.

A pesar de lo anterior, la acción tomada es una condición mejor a la anterior y tan sólo se tendrá que garantizar su cumplimiento y perfeccionamiento, el principal de los retos para la administración pública federal consistirá en evitar la simulación y evitar confundir los medios con los fines, ya que como bien lo comenta Fócil (2004), en materia de capacitación es posible que ésta responda más a la necesidad de los funcionarios públicos por cubrir con su cota de puntos que aquellas relacionadas con su actuación diaria y el perfeccionamiento de sus capacidades en beneficio de la ciudadanía.

Octubre 3 y 5 de 2012  
Ciudad Universitaria

#### **IV. El capital intelectual como estrategia de política pública**

México, D.F.

¿Se puede establecer el desarrollo del capital intelectual como una estrategia de política pública?

La respuesta es sí, y esto puede verse en varios sentidos: a) Uno mediante la forma en que se realizan las acciones por parte del propio Estado (es decir hacia adentro de sus filas) y b) la otra mediante la política que permita el desarrollo del capital intelectual de las empresas en mejores condiciones.

- a) Mediante una administración pública que gana en eficiencia, eficacia y economías a través del desarrollo del capital intelectual y en este sentido si el gobierno es en suma uno de los participantes más grandes dentro de una economía (y al menos en la economía mexicana sí lo es, considerando todos los niveles de gobierno y las empresas paraestatales, en ese sector se decide el gasto de más de una quinta parte de todos los recursos que se ejercen en la economía en un año) la forma en que utilice sus recursos será determinante en el resultado total. Por lo tanto si la administración pública agrega valor a sus actividades los receptores de ese beneficio serán los ciudadanos y los contribuyentes, así un sector público que genera valor es como una empresa, cuyo nombre en este caso es México.

<http://congreso.informacongreso.com>

informacongreso.com

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08

Asesoría Nacional de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM  
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510



- b) Las políticas industriales que van dirigidas a estimular, por parte de las empresas privadas, la I&D seguramente configuran un mejor escenario para el buen desempeño económico en términos generales no tan sólo de las empresas que las llevan a cabo sino de la sociedad en su conjunto.

Si se define la política económica como aquellas acciones del Estado que buscan dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad y se considera que la mejor política económica es aquella que se juzga en materia de su eficiencia y equidad, es probable que ninguna política pública sea del todo satisfactoria, dado que como lo establecía Arthur Okun (1975) la búsqueda de la equidad puede reducir la eficiencia (por motivo de espacio no se abordará la discusión al respecto), en ese sentido muchos economistas apostaban a que la desigualdad propiciaba el crecimiento. Sin embargo a raíz del crecimiento en la importancia del capital humano se puede pensar que ambos elementos pueden ir de la mano como lo describe Milanovic (2011), quien menciona que:

“Cuando el capital físico era lo más importante, el ahorro y la inversión eran críticos. Entonces, era importante que hubiera un grupo numeroso de ricos que pudiera ahorrar una mayor proporción de sus ingresos que los pobres para invertir en capital físico.

Ahora que el capital humano es más escaso que las máquinas, la educación generalizada es la clave del crecimiento, aun cuando es algo difícil de lograr si el ingreso no se distribuye de forma equitativa....., la educación generalizada crea un círculo virtuoso en el que la equidad se regenera, reduciendo las brechas de ingreso entre la mano de obra calificada y no calificada”

En concordancia con lo que expresa Milanovic (2011) en la actualidad cuando una política pública se encamina al incremento del capital humano puede generar una senda de crecimiento estable y seguramente como se expresó antes una sociedad con mejor nivel de capital humano es más propenso generar mayor nivel de capital intelectual.

En este sentido el Estado tiene diferentes opciones para poder establecer al capital intelectual como una estrategia de política pública que dé respuesta a las demandas de la población, mediante el cumplimiento de objetivos sociales amplios como son el crecimiento económico, la generación de empleos, la estabilidad de precios, etc.

## Conclusiones

En conclusión se puede mencionar que en efecto el capital intelectual puede funcionar como una vertiente de política pública en la sociedad mexicana y ésta se puede dar en dos sentidos; mediante la propia actividad de la administración pública que estará dependiente del cuidado que tengan en la generación de valor y por otra parte en los incentivos que ofrezca mediante la configuración de sus vertientes de acción y de las prioridades que se establezcan.

<http://cei.fca.unam.mx>

[informacongreso@fca.unam.mx](mailto:informacongreso@fca.unam.mx)

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08





Como se comentó en líneas anteriores el establecimiento del Sistema Profesional de Carrera es un bastión importante en la APF que permite la formación de capital humano mejorando sus aptitudes a través de estímulos que son determinados mediante sistemas de valuación; Se establece una condición de aprendizaje constante que es vital para la permanencia en el puesto; y las condiciones laborales son mejoradas porque ofrece certidumbre en el mantenimiento del empleo y una forma clara de promoción. Todo ello bajo una lógica de méritos y en igualdad de oportunidades, en este sentido tan sólo se tendría que cuidar que el sistema no se distorsione y los yerros que se tengan sirvan para perfeccionarlo. Poniendo atención, entre otras cosas, a las críticas mencionadas en párrafos anteriores.

Por último, es necesario tener en cuenta que una economía basada en el conocimiento es capaz de mejorar tanto de forma cuantitativa como cualitativa, en el primer caso se mejora a través de perfeccionar las condiciones de ingresos de las personas en su forma individual pero a medida que la situación se generaliza el cambio en la economía es resultado de una forma distinta de organización y gestión que arroja mejores resultados.



Octubre 3, 4 y 5 de 2012  
Ciudad Universitaria  
México, D.F.

# CONGRESO INVESTIGATIVA DE CONTADURÍA ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

División FCA, Martínez Anselmi, Pineda Martínez, Fotografía: Rulfo López-Chavez

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>  
[informacongreso@fca.unam.mx](mailto:informacongreso@fca.unam.mx)

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90  
52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08



**ANFECA**  
Asociación Nacional de Facultades y  
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM  
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510



## Bibliografía

- Barro R. y Sala-I-Martin (1992) “Public Finance in Models of Economic Growth”, The Review of Economic Studies. Vol. 59, No. 4, Oct. 1992.
- Barro R., (1990) “Government Spending in a Simple Model of endogenous Growth”, Journal of Politic Economy, Vol. 98, No. 5, 1990.
- Barro R., (1991) “Economic Growth in Cross Section of Countries”, The Quarterly Journal of economics, Vol. CVI, No. 425, May 1991.
- Bossi A. et al., (2005) “Reflexiones en torno a la aplicación del Capital Intelectual en el Sector Público”, Revista Española de Financiación y Contabilidad. Vol. XXXIV, No. 124.
- Bradley K., (1997a) “Intellectual Capital and the New Wealth of Nations”, Business Startegy Review, Vol 8, No. 1.
- Bradley K., (1997b) “Intellectual Capital and the New Wealth of Nations II”, Business Startegy Review, Vol 8, No. 4.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexacos
- Drucker P., (1994) “The Age of Social Transformation”, The Atlantic Monthly, Volume 273, No. 11.
- Edvinsson L. y Malone M., (1999) “El capital Intelectual”, Gestión 2000
- Edvinsson L. y Sullivan p., (1996) “Developing a model for managing intelectual capital” European Management Journal, Vol 14, No. 4.
- Escalada M. (2007); “Es posible emplear la noción de capital intelectual en la Administración Pública”, Ponencia presentada en el Cuarto Congreso de Administración Pública en Buenos Aires, Argentina.
- Fócil M. (2004), “El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público”, Revista de Administración Pública, INAP, No. 110.
- Gorriti M. y Ruiz J., (2005) “La contribución de las TIC al crecimiento económico en España y los retos del sector”, Instituto de Estudios Fiscales, Presupuesto y Gasto Publico, No. 39.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado b) del Artículo 123 Constitucional
- Ley Federal del trabajo
- Milanovic B. (2011) “Más o menos” FMI, Finanzas y Desarrollo, Septiembre.
- Okun R. (1975), “Equality and Efficiency: The Big Trade Off”, Brookings Institiioon Press.
- Perlman B. y Pineda J. (2003) “Una revisión inicial a la nueva ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México : oportunidades y desafíos en la medición de resultados”, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- Ramírez E. (2010a), “La responsabilidad social y sus repercusiones en la empresa” Emprendedores FCA-UNAM, No. 123

<http://congreso.invesinformacongreso@fca.unam.mx>

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90

52 (55) 5622.84.80

Fax

52 (55) 5616.03.08

**ANFECA**  
Asociación Nacional de Facultades y  
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM  
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510



- Ramírez E. (2010b), “La certificación en calidad, ¿una opción para las MIPYME?” Emprendedores FCA-UNAM, No. 126
- Ramírez E. y Calderón J. (2012) “La participación del Estado en la Economía y sus implicaciones para la Administración Pública: una aproximación para México”, Próximamente en Denarius.
- Romer P., (1990) “Endogenous Technological Change”, The Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 5, October 1990.
- Sanchez M, et al (2007) “El Concepto de Capital Intelectual y sus Dimensiones”, Investigaciones Europeas de Dirección y Economías de la Empresa, Vol 13. No. 2.
- Stewart T., (1991) “Brainpower: How intelectual capital becoming america’s most valuable asset”, Fortune, 2.
- Stewart T., (1998) “La nueva Riqueza de las Organizaciones: el capital intelectual, Granica. Barcelona.
- Sullivan P., (1999) “Profiting from Intellectual Capital”, Journal of Knowledge Management, Vol. 3 No. 2.
- Sveiby K., (1998) “Measuring Intangibles and Intellectual Capital - An Emerging First Standard”,  
<http://www.sveiby.com/articles/EmergingStandard.html>



Octubre 3, 4 y 5 de 2012  
Ciudad Universitaria  
México, D.F.

# CONGRESO INTERNACIONAL DE CONTADURÍA ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA

Derechos FCA, Martínez Anselmi, Pineda Martínez, Fotografías: Rocio Lopez Chavez

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx>  
[informacongreso@fca.unam.mx](mailto:informacongreso@fca.unam.mx)

Teléfonos

52 (55) 5622.84.90  
52 (55) 5622.84.80

Fax 52 (55) 5616.03.08



**ANFECA**  
Asociación Nacional de Facultades y  
Escuelas de Contaduría y Administración

División de Investigación, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM  
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria, México, D.F., C.P. 04510