

Revista iapem

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Servicio Profesional de Carrera: Nueva Institucionalidad de la Administración Pública

El servicio civil de carrera en México:
logros y perspectivas

Los retos del servicio profesional de carrera
en la administración pública en México

Expectativas en torno al servicio profesional
de carrera en México

La profesionalización en México:
una visión cultural

Servicio profesional de carrera
*¿para qué? apuntes para su desarrollo
e institucionalización en México*

La construcción de una burocracia
*honesto y competente como antídoto
de la corrupción administrativa*

30

ANIVERSARIO

Caja Bilingüe
2003-2003

Instituto de Administración Pública del Estado de México

Miembros Fundadores

Carlos Hank González †
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel Angel Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortíz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores †
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor Manuel Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

Directorio

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Felipe Mancilla Margalli
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
PROFESIONAL

Raúl Fraga Juárez
DIFUSIÓN Y VINCULACIÓN

Valentín Jesús Iturbe Pozadas
EXTENSIÓN

Adriana Elizabeth Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco Antonio Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González
Enrique Mendoza Velázquez

Juan Antonio Montes de Oca Alvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

César Montoya Garduño
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Consejo Directivo 2001-2004

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

José Flavio Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Salvador Torres Silva
IXTLAHUACA

Luis Enrique Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Guillermo Cano Garduño
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Carlos Antonio Quijada Arias
Ignacio Rubí Salazar
Julio César Olvera García
Alejandro Fierro Sánchez
CONSEJEROS

Felipe Ocegüera Gutiérrez
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete
TOLUCA

Héctor Luna de la Vega
TESORERO

Felipe Mancilla Margalli
SECRETARIO EJECUTIVO

Sedes **Comité Editorial**

TOLUCA
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080.
Tels. (01 722) 214 38 21 y
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

**CENTRO DE CAPACITACION Y
PROFESIONALIZACION DEL IAPEM**
Paseo Matlazincas, Núm. 2008
Barrio La Teresona.
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05
y 167 10 06.

**DELEGACION REGIONAL EN
TLALNEPANTLA**
Av. Mario Colín esq. Constitución de
1917
Col. La Comunidad, C. P. 54000
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

**DELEGACION REGIONAL EN VALLE
DE CHALCO SOLIDARIDAD**
Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc
y Xicoténcatl, C. P. 56611
Valle de Chalco Solidaridad,
Estado de México.
Tel. (01 55) 59 71 17 31

**DELEGACION REGIONAL EN
IXTLAHUACA**
Av. Saitama s/n
Ixtilahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

**DELEGACION REGIONAL EN
IXTAPAN DE LA SAL**
Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan de
la Sal-Tonatico, Estado de México.
Tel. (01 721) 141 16 95

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina

VOCALES

Adriana Elizabeth Bazán Trousselle
SECRETARIO TECNICO

Edición

Revista IAPEM
©Instituto de Administración Pública del
Estado de México, A.C.

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinación de Investigación
Coordinación de Difusión y Vinculación

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 214 38 21 y
214 06 89, Fax 214 07 83.
correo electrónico:
instituto@iapem.org.mx
Página web:
www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088
Certificado de Licitud de Título Núm.
6714
Certificado de Licitud de Contenido
Núm. 6995
Certificado de Reserva de Derechos al
uso Exclusivo del Título Núm. 2967-93

Revista IAPEM. Impresa en Toluca,
México, (marzo 2004)
Los trabajos que aparecen en esta obra
son responsabilidad de los autores y
no necesariamente expresan el punto
de vista del Instituto de Administración
Pública del Estado de México, A.C.

Diseño Editorial:
D.G. Rosa María García Córdova

Todas las fotografías de
Héctor Francisco Cortés Mercado

Editorial

El desarrollo de las sociedades modernas exige de las administraciones públicas mejor atención para la población civil y los grupos ciudadanos. El arte de gobernar tiene como una premisa básica cuidar la relación entre las instituciones administrativas y los gobernados, ya que la calidad en el desempeño institucional no consiste únicamente en producir los bienes y servicios que se necesitan de manera colectiva, sino procurar que junto con la satisfacción de los mismos, exista un consenso significativo sobre la forma en que se atienden los requerimientos de la vida civil, económica y política.

La administración pública es el brazo principal para llevar a cabo la gobernación de la sociedad con base en los valores y principios del Estado social y democrático de derecho en el cual tiene responsabilidades que la convierten en la institución que es común a todas las personas y grupos sociales. De sus capacidades depende que el gobierno sea entendido como una institución de servicio que se encarga de proporcionar satisfactores en términos de la igualdad, considerando la pluralidad ideológica y política de la sociedad. Le corresponde también cumplir con las responsabilidades públicas y sociales que la convierten en una institución que tiene a su cargo la organización de la vida productiva y el cumplimiento de las políticas públicas.

Por tanto, las acciones de la administración pública tienen un lugar fundamental en los procesos de la vida asociada, lo cual obliga a que su capacidad de respuesta sea oportuna y eficaz ante la naturaleza rebelde de los problemas públicos. Desterrar la improvisación, la

negligencia, el formalismo y las dilaciones, es condición ineludible para formar y desarrollar la administración pública moderna. Ésta es propia del desarrollo maduro y consistente que alcanzan las instituciones públicas, el cual tiene como uno de sus atributos la existencia formal y real del personal de carrera.

En efecto, desde el momento en que hay continuidad en los programas y políticas, es factible identificar que más allá de la contienda política, hay un cuerpo de funcionarios que no detienen el funcionamiento de la administración pública y están comprometidos con su estabilidad y eficacia. En este caso, el personal de carrera es una válvula de seguridad que evita la interrupción operativa del gobierno, y se encarga de que su acción diferenciada y compleja, sea permanente.

Si una de las características de la democracia política es la incertidumbre razonable que deriva de la lucha por el poder legal y legítimo, otra no menos importante es que la administración pública es la institución que se encarga de estabilizar, regularizar y racionalizar el despacho de los asuntos colectivos con base en la existencia de servidores públicos de carrera.

La diferencia, que no la dicotomía política –administración, permite distinguir entre políticos profesionales –viven para la política- y administradores profesionales –responden continuamente al interés público- para evitar la politización –partidización- de la administración pública. La diferencia entre política y administración; entre políticos y administradores, es parte de las condiciones estructurales de la sociedad

moderna, en la cual la distinción diáfana de las actividades profesionales, es condición básica para evitar las homologaciones artificiales que son contrarias a su desarrollo productivo.

Conviene destacar que la categoría administrador profesional no implica ausencia de compromiso político por parte del servidor de carrera. Desde el momento en que adopta la lealtad institucional como un modo de vida, el servidor público se compromete con el orden vigente, es decir, con el gobierno de la democracia y en éste, el tratamiento y solución de los asuntos colectivos, tiene imperativos públicos que se cumplen mejor, cuando la administración pública es autónoma, estable y funcional ante la contienda partidista que se orienta a la conquista del poder a través de las elecciones periódicas.

Por ello, el compromiso de los servidores de carrera es con los fines colectivos del gobierno relacionados con la vigencia de la libertad, la democracia, la equidad, la justicia y el bienestar compartido. En ésta lógica, la carrera administrativa responde a la institucionalidad democrática, la cual se acredita entre otros elementos, con la profesionalización del servicio público.

La profesionalización del servicio público se inscribe en el desenvolvimiento creativo de la administración pública. Es creativo porque no sólo valora la importancia de las rutinas –dominio de prácticas institucionales– sino que considera la trascendencia de la innovación para producir valor adicional en el trabajo que se lleva a cabo.

La innovación -destrucción metódica y creativa de las instituciones- es fuerza motriz para oxigenar las capacidades institucionales y operativas de la administración pública, al favorecer que los sistemas de respuesta institucional tengan mayor consistencia y eficacia. La innovación es inseparable de la profesionalización, dado que una y otra se articulan en cuanto a la importancia de fortalecer las capacidades de gobierno.

La profesionalización es parte de la edad institucional de la administración pública porque significa que la continuidad de los asuntos públicos se encuentra en manos de personal confiable y competente que tiene como meta última, servir ininterrumpidamente a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto.

La edad institucional puntualiza la distinción y la relación nítida de lo privado y lo público; de la persona y el cargo; del gobierno con discrecionalidad sin límite y el gobierno de la responsabilidad institucional. Denota el momento en que la sociedad y el Estado se rigen por normas aceptadas a la manera de derechos y obligaciones, para dar paso al gobierno de la institucionalidad democrática.

Por otra parte, la profesionalización alude a un conjunto de reglas que definen nuevas condiciones de institucionalidad en las cuales destacan la equidad, el mérito, la capacitación, la evaluación y los incentivos. Se evita así, que la propia administración pública sea un botín, una prebenda o un nicho de relaciones

clientelares que son la negación del espíritu de lo público.

En México se ha dado un paso relevante en favor de la edad institucional desde el momento en que el Congreso de la Unión aprueba el jueves 10 de abril de 2003, la Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Dicha ley cubre un vacío institucional de carácter secular, y se enlaza con la orientación del cambio político que el país vive con orientación democrática.

Así, se formaliza la profesionalización del servicio público de carrera, lo cual implica una nueva relación entre el Estado y los servidores públicos; entre la administración pública y los ciudadanos, entre la oferta y el cumplimiento de las políticas públicas; entre lo viable y lo factible; entre expectativas formuladas y resultados conseguidos; entre alternancia en el poder y la continuidad de los programas de gobierno; entre incertidumbre política –elecciones periódicas- y certidumbre institucional-continuidad de las políticas de gobierno-a cargo de los administradores del Estado; entre rutinas inteligentes e innovación estratégica.

El servicio público profesionalizado es congruente con el diseño de las instituciones que tienen como objetivo regular las nuevas condiciones que el país vive y que tienen como ángulo sobresaliente la democratización del poder. No obstante, el reto más importante consiste en encauzar los procesos de implementación que son la verdadera prueba de fuego para acreditar el cambio

institucional en la administración pública. El mundo de la racionalidad a posteriori, será el indicador más visible para valorar la cercanía o la distancia entre lo que enuncia la propia ley de profesionalización y los resultados que se generen. En la implementación de la carrera administrativa concurren valores, expectativas, intereses, decisiones y acciones que pueden ser ventajas o desventajas en razón de cómo se entiende el significado de la propia implementación tanto por las autoridades competentes, como por los servidores públicos.

Desde la óptica del realismo institucional, la implementación no debe convertirse en un terreno de arenas movedizas o en un camino de dunas a encontrar, sino como un aprendizaje productivo que permita adaptar y realizar los ajustes para facilitar la congruencia entre los objetivos, las metas y las acciones que se llevan a cabo. Es importante señalar que la eficacia de las instituciones no depende sólo de su concepción y construcción, sino fundamentalmente de su modo de operación, el cual vincula de manera interdependiente los medios con los fines. Éste -el modo de operación- es la clave para localizar las fortalezas y debilidades que puede tener la profesionalización de la administración pública.

La nueva faceta del servicio público tiene como referente el compromiso de las instituciones gubernamentales con los valores de la democracia. Esto significa que la legitimidad de los resultados finales es fundamental para la renovación de la confianza en las autoridades

políticas y los administradores públicos de carrera. Un paso más, es que la administración pública será objeto de un mayor escrutinio por parte de los ciudadanos, quienes en su calidad de contribuyentes, exigirán mayor compromiso, es decir, que el pago de impuestos tenga como reciprocidad una mejor calidad de los bienes públicos que produce y distribuye.

En el presente número se analiza por distinguidos especialistas, los alcances, retos y perspectivas de la profesionalización en la Administración Pública Federal, a partir de los nuevos contextos que se viven en todos los órdenes de la vida pública en México.

Contenido

Artículos

- | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| El servicio civil de carrera en México:
<i>logros y perspectivas</i>
<i>María del Carmen Pardo</i> | 13 |
| Los retos del servicio profesional de carrera
<i>en la administración pública en México</i>
<i>José Mejía Lira</i> | 43 |
| Expectativas en torno al servicio profesional
<i>de carrera en México</i>
<i>José R. Castelazo</i> | 69 |
| La profesionalización
<i>en México: una visión cultural</i>
<i>Juan Miguel Morales y Gómez</i> | 107 |
| Servicio profesional de carrera
<i>¿para qué? apuntes para su desarrollo e</i>
<i>institucionalización en México</i>
<i>Rafael Martínez Puón</i> | 141 |
| La construcción de una burocracia honesta
<i>y competente como antídoto de la corrupción</i>
<i>administrativa</i>
<i>Javier Alanís Boyzo</i> | 201 |

Agenda Glocal	231
Ley del Servicio	231
<i>Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal</i>	
Carta Iberoamericana del la Función Pública CLAD	271
Numeralia	301
Reseña de Libro	307
La Responsabilidad Política	307
<i>e Institucional de la Administración Pública</i>	
Reseña elaborada por: <i>Adriana E. Bazán Trousselle</i>	
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	313
Revistas de interés	319
Convocatoria del Certamen Premio IAPEM 2003	323



El servicio civil de carrera en México: logros y perspectivas

María del Carmen Pardo*

Abstract

El artículo analiza la trayectoria, obstáculos y perspectiva, los cuales se conjugan en la lógica del servicio civil de carrera para destacar su importancia en la Administración Pública Federal, tomando en cuenta que el Estado mexicano tiene ahora una nueva faceta que se relaciona con la institucionalidad de uno de los elementos centrales para llevar a cabo su quehacer funcional y operativo.

Palabras clave: función pública, honorabilidad, modernización, profesionalización, servicio civil.

The article analyzes the trajectory, obstacles and perspective, which are conjugated in the logic of the civil service of career to highlight its importance in the Federal Public Administration, taking into account that the Mexican State has a new facet that is related with the institutionalization of one of the central elements to carry out its functional and operative chore now.

Key Words: public function, honour, modernization, professionalization, civil service.

* Directora del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México.

Preámbulo

Tener una función pública sólida y profesional es un requisito para otorgar coherencia a las decisiones y programas, imprimiendo así, certeza a la acción pública. Esto forma parte del *status quo* administrativo de los países con un alto nivel de desarrollo y con prácticas democráticas consolidadas. En México, la profesionalización de la administración pública, al igual que en otros países, ha sido un proceso gradual, lento, por momentos errático y caracterizado por avances y retrocesos. La aspiración de tener un esquema de función pública de carrera se fue convirtiendo en una constante y ha estado de manera intermitente en la agenda de las prioridades gubernamentales.

En este trabajo se analiza de manera condensada los tropiezos que se presentaron en el camino para lograr que tenga vigencia la Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, expedida durante el primer trienio del gobierno del presidente Vicente Fox, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del 2003, para después contrastarla con otros servicios profesionales de carrera, y con ello tener algunos elementos para valorar la pertinencia del contenido de dicha ley para la Administración Pública Federal.

Finalmente, se formulan algunas conclusiones en términos de las perspectivas de que dicha ley se traduzca en hechos que conduzcan a la instauración de un servicio civil de carrera que efectivamente pueda convertirse en un recurso valioso, no sólo para modernizar la administración pública, sino para encontrar mejores caminos y una relación fructífera con la sociedad.

Una rápida mirada al pasado

Es hasta el siglo XVII, cuando los países sobre todo de la Europa Occidental empiezan a diseñar sus administraciones públicas considerando de manera fundamental la separación de las responsabilidades políticas de las administrativas. Es a partir del siglo XVIII, cuando busca allegar a la administración pública las personas competentes y con las habilidades necesarias para desempeñar los cargos de la mejor forma posible; y contar con un -entonces- incipiente esquema de administración de recursos humanos que tuviera como eje de sus preocupaciones, que los funcionarios llegaron a la administración fundamentalmente por el mérito.

Las burocracias integradas a partir de estos criterios, tienen una mejor defensa frente a la lógica política, aunque su neutralidad no fue nunca un atributo absoluto. Desde entonces su carácter experto les ha permitido ejercer un importante control sobre los recursos legales, pero sobre todo los presupuestales. También desde sus orígenes, estos sistemas presentaron fallas, pero sin duda, contribuyeron de manera positiva a la consolidación institucional. “Es, sin embargo, difícil establecer una relación causal directa entre estos elementos o afirmar que un sistema de función pública *per se* genera desarrollo y bienestar, pero sí es posible asegurar que los servicios civiles -por medio de sus mecanismos igualitarios y meritocráticos para regular el ingreso, la formación, la evaluación del desempeño, las sanciones, la movilidad, las promociones y las pensiones- permiten profesionalizar tanto a los funcionarios públicos, como a las propias actividades administrativas del Estado”.¹

¹ Mauricio I. Dussauge Laguna, “El servicio civil de carrera en la administración pública del Distrito Federal: avances presentes, desafíos futuros”, (mimeo), s/f. p.2.

En México, como se ha señalado, el camino para profesionalizar la función pública ha sido largo y tortuoso hasta llegar a la aprobación de la ley, y para ello se tuvieron que franquear diversos obstáculos: unos de orden propiamente laboral, y otros de orden político, ligados unos y otros, de manera casi estructural. El recorrido sintetizado de estos tropiezos se refiere sólo a los intentos hechos en el ámbito de la administración federal.

Desde sus orígenes, la administración pública ha tenido que readecuarse casi de manera permanente, aunque no siempre logrando rendimientos cualitativamente mejores. En 1821 surgen los primeros ministerios que van a reformarse con el paso del tiempo. Es en el de Relaciones Exteriores, donde surgen los primeros signos de preocupación por la estabilidad de lo que se entendía como una carrera en el servicio exterior. En 1834 se organiza el Cuerpo Consular y sus funciones se actualizan en 1871 por medio de un reglamento mediante el cual se procura que sean consistentes las disposiciones internas con las que dictaba el derecho internacional. El Cuerpo Consular es reformado una vez más en 1910 para hacerlo depender sólo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dado que hasta ese momento también lo supervisaba la Secretaría de Hacienda. En 1888 se reorganiza el Cuerpo Diplomático y se crean las misiones para esos servicios. Los nombramientos son hechos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado. Se reforma de nueva cuenta en 1896, distinguiéndose las funciones del Cuerpo Diplomático de las conferidas a las llamadas Legaciones Consulares. Las disposiciones para los Cuerpos Diplomático y Consular eran distintas.

Sin embargo, la preocupación por la suerte que tendrían los trabajadores al servicio del Estado estaba latente en otros círculos. En 1875 se registra en el periódico *El Socialista* la formación de la Asociación Mutualista de Empleados Públicos.² A la cabeza de esa iniciativa estaba Francisco Montero Collado; su filiación política -contraria al régimen- determinaría en buena medida el escaso impacto de su labor.

Durante el Porfiriato se establece una carrera para los empleados públicos en la Escuela de Contaduría y Administración, misma que debían cursar aquellos interesados en trabajar en la administración pública. Lo que en realidad sucede es que los puestos se otorgaban discrecionalmente y hasta eran objeto de venta. El ministro de Hacienda de la época, José Ives Limantour, integra un Catálogo de Puestos como un primer esfuerzo de clasificación. Además, se publicó una Guía Práctica del Empleo que podría reconocerse como un antecedente de lo que hoy es un Sistema de Méritos para la promoción al ascenso.

En 1906 los sobrevivientes de la Sociedad Mutualista de Empleados Públicos intenta establecer las bases de un incipiente servicio civil, pero desde entonces, los impedimentos de orden político atentaban contra su puesta en operación. La Sociedad estaba identificada con la corriente liderada por los hermanos Flores Magón, contrarios al régimen de Díaz.

De la preocupación por tener cuerpos profesionalizados al menos aquellos que tenían relación con el mundo exterior, se transita lentamente hacia otro tipo de preocupaciones que de hecho van a ir sustituyéndola. Este apretado análisis histórico sobre las decisiones que asumen los distintos gobiernos

² FSTSE, *Testimonios Históricos*, México, 1982, p.28.

relativos a la necesidad de modernizar y profesionalizar la administración pública arroja, sin embargo, pistas explicativas que permiten entender porqué se había quedado sistemáticamente postergada la idea para dar vida a un servicio civil de carrera.

A partir de la Revolución y específicamente en la posrevolución, la preocupación central estuvo puesta en la estabilidad política; se alienta la integración de agrupaciones formales que estuvieran bajo la égida del sistema, preferentemente bajo la del partido oficial. La profesionalización va tener referentes difusos al mezclarse con los derechos laborales. Hacia finales del siglo pasado surge de manera enfática la necesidad de incluir controles, normas y órganos, todos ellos orientados a “cuidar” el desempeño de los funcionarios públicos. De la preocupación por el rendimiento en términos de personas se transita lentamente a la preocupación por revisar las estructuras y funciones para encontrar los problemas y las ineficiencias de la función pública.

En 1922 brotan los primeros sindicatos afiliados a la Central Obrera de la República Mexicana, la CROM. Álvaro Obregón hizo algún intento, que no se materializa para tener un Reglamento de Inamovilidad y otro de Pensiones para los maestros. De igual manera, fomenta la formación de la Confederación Nacional de Administración Pública que pretendía agrupar los funcionarios capaces de promover la integración de un servicio civil, además de garantizar derechos económicos y sociales; una de sus principales metas, fue establecer la Agrupación de Prevención Social para reglamentar el servicio civil de carrera. En 1924 aparece la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales que tiene la intención de proponer una ley del servicio civil para sentar las bases de una carrera administrativa. No se concretó esta intención sino que un año después entra en vigencia “la

Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes para normar el ingreso a ese órgano por la vía de esas pruebas. En 1925 se expide la Ley de Pensiones Civiles y Retiro que tuvo como propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social”.³

En 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio expide la Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo segundo señalaba que las relaciones entre el Estado y los servidores públicos se regirían por Leyes del Servicio Civil, las que nunca se promulgan. En 1934, el número de los servidores públicos había aumentado y empezaba a manifestarse una creciente inquietud por la inestabilidad laboral; las prestaciones eran prácticamente inexistentes, además es evidente la falta de especialización en las tareas gubernamentales. De ahí que el presidente Abelardo Rodríguez expidiera un Acuerdo para normar la organización y el funcionamiento del servicio civil.⁴ Esta disposición abarcaba un amplio número de servidores y especificaba los que estaban fuera de ella. A pesar de que se exceptuaban algunos niveles, se establecía cierta obligatoriedad, la cual queda estipulada en los artículos transitorios donde se señalaba que el Acuerdo estaría vigente hasta el 30 de noviembre del mismo año en el que se expide. Su limitada vigencia impide que se logre aplicar, y nunca se acompaña de una disposición con carácter de ley. Además de su corta duración, su impacto hubiera resultado relativo, dado que el sexenio estaba terminando. Lo que se consigue es reorganizar el servicio exterior, uniéndose en una sola carrera la vía diplomática y la consular.

³ Guillermo Haro Belchez, *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP-Miguel Angel Porrúa, 2000, p.48.

⁴ Secretaría de Gobernación, *Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil*, México, D.O. 12 de abril de 1934.

En 1935, el propio partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), presenta una propuesta sobre el establecimiento del servicio civil y la creación de una institución encargada de formar de manera profesional a los servidores públicos.⁵ En 1942, Lucio Mendieta y Núñez elabora un proyecto para la creación de un Instituto de Administración Pública, entre cuyas tareas estaba proponer los cambios para mejorar la función pública y definir los contenidos de las carreras relacionadas con el campo de la administración pública. Este proyecto se materializa años después, en 1955, con la creación del Instituto Nacional de Administración Pública que tiene carácter de asociación civil, y entre sus funciones prioritarias estaba la de incidir en la profesionalización del servicio público.

En lugar de promover la aprobación de la Ley de Servicio Civil, el presidente Lázaro Cárdenas expide en 1938 un Estatuto General, el de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el que se establecen las reglas básicas para regular las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. En este documento no se hacía ninguna referencia al Acuerdo emitido por el gobierno anterior sobre el servicio civil. A partir de ese momento se establece la distinción que causaría enormes problemas con el transcurso del tiempo, entre los trabajadores identificados como de base y aquellos de confianza. Se disponían las condiciones generales de trabajo, los derechos de los trabajadores y la regulación de la jornada de trabajo entre los aspectos más relevantes, con lo que se anula la posibilidad de tener disposiciones normativas propias para los funcionarios que pudieran ser de carrera. En 1941, el Estatuto es abrogado, porque su aplicación generaba más problemas de los que resolvía.

⁵ Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, *Revista política social*, tomo I, núm. 4, 4 de octubre 1935, pp.10-17.

Con ordenamientos más de carácter laboral, se intenta garantizar ciertos derechos a cambio de una cierta lealtad al proyecto político en turno y se subordina la idea de disponer de cuerpos profesionalizados que, con sus habilidades y vocación, favorecieran el servicio y las tareas de la institución, no tanto lo relativo a las personas. Sin embargo, esas capacidades profesionales empiezan a ser necesarias de frente a una administración más compleja.

De ahí que lo que cambia otra vez sea el énfasis, aunque se mantiene el mismo esquema; éste propone la búsqueda de disfunciones en las estructuras que se intenta desterrar a la manera de duplicidades e ineficiencias desde una óptica formal que evidentemente imposibilita conseguir resultados satisfactorios. Por eso, es hasta 1943 cuando se plantea la necesidad de revisar las tareas que llevaban a cabo los funcionarios públicos, creándose una Comisión Intersecretarial encargada de suprimir aquellos servicios que no resultaran esenciales.⁶ Se mantiene de este modo, la preocupación para que los servidores fueran personas honorables. ~

En 1957 se vuelve a poner el acento en los aspectos de la “defensa de derechos” creándose el Bloque de Unidad Obrera que agrupaba a las centrales de trabajadores más importantes y que es un antecedente del Congreso del Trabajo. Se crea la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro, la que en 1960 se convertirá en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, el ISSSTE. Estas decisiones culminan con la adición al artículo 123 de la Constitución de un apartado B con diversas fracciones que son las bases orgánicas de

⁶ Secretaría de la Presidencia, *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, México, 1977, p.,24.*

la nueva situación de la función pública. Dicho apartado establece los derechos constitucionales burocráticos como la jornada de trabajo, el descanso, las vacaciones, el salario, las designaciones, el escalafón, la suspensión, el cese, los derechos de asociación, seguridad social y los conflictos laborales. Esta adición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960. Posteriormente se publicó la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE).⁷ En 1965 se crea la Comisión de Administración Pública (CAP) para estudiar el funcionamiento de la administración pública y formular un diagnóstico de los problemas que debían atenderse.

El presidente Luis Echeverría expide dos importantes acuerdos: uno del 28 de enero y otro del 11 de marzo de 1971 en los que se establecen las bases de un ambicioso programa de reforma a la administración pública.⁸ El órgano rector de las acciones derivadas del programa es la recién creada Dirección de Estudios Administrativos que después se transforma en dirección general. Se integran además, órganos colegiados en los que participaban representantes de las distintas dependencias como los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y los de Capacitación, además del grupo de oficiales mayores.

En ese año se incorpora a la estructura orgánica de la Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. Esta dirección elabora el Catálogo de Empleos de la Federación, mismo que presenta problemas debido a que confunde la unidad de trabajo con el trabajador. No define los requisitos del puesto y las diferencias respecto a las plazas, ni tampoco aclara la distinción entre

⁷ G.Haro Belchez, *op.cit.*, p.52.

⁸ El programa se identificó como Bases para el Programa de Reforma Administrativa.

el grupo profesional dedicado a las tareas sustantivas y el que tenía las responsabilidades administrativas.⁹

El gobierno del presidente José López Portillo propuso en el mismo tenor un plan más ambicioso, el Programa de Reforma Administrativa para el Gobierno Federal 1976-1982. Encomienda su puesta en operación a la Coordinación General de Estudios Administrativos con funciones ampliadas para sustituir las que tenía la Dirección General de Estudios Administrativos, la cual desaparece. Más tarde, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, sufrió adecuaciones para hacerla consistente con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida en 1976, como muestra evidente de la importancia que se concede a la necesidad de reformar la administración pública.

De esta manera, se difiere el proyecto de un servicio civil de carrera para aquellos funcionarios no incluidos en la legislación laboral vigente. Ello da como resultado que la preocupación en esta materia se centre en el establecimiento de escalafones a los que se les identifica como funcionales e intercomunicados, así como la implementación de los instrumentos básicos, los catálogos de puestos y los tabuladores.

Un primer resultado es el Catálogo de Empleos de la Federación “cuya versión de 1976 fue descalificada por su rigidez como estructura ocupacional e incongruente con la organización interna de las dependencias de la administración pública...”¹⁰ Posteriormente se expiden dos acuerdos presidenciales, el del 28 de enero de 1977 y el

⁹ Apartado elaborados tomando como referencias: Omar Guerrero, *El funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Universidad de Guanajuato-Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés Editores, 1985 y Margarita Chávez Alcázar, *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana, 1985*.

¹⁰ O. Guerrero, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez, ibidem*, p.414.

del 14 de febrero de 1978, en los que se establecen algunas bases para realizar movimientos de personal y reubicaciones con el propósito de aprovechar de mejor manera las aptitudes, conocimientos y experiencias de los servidores públicos. Estos esfuerzos dejan de lado la preocupación mayor del trabajador al servicio del Estado: la implantación de un servicio civil de carrera, dotado de un adecuado sistema de carrera administrativa, basado en el ingreso por oposición, que rechazara por completo al actual spoils system o sistema de despojo que atiende más que a la capacidad personal, al vaivén político del momento o a la militancia partidista.¹¹

Como sucede en gobiernos anteriores, se acude al expediente de la enmienda administrativa ante la falta de un ordenamiento de ley. No se tiene claro si la necesidad de tener un esquema de servicio civil ha sido una exigencia sentida por parte de quienes no han logrado garantías de permanencia, ascenso, y sobre todo retiro, esto es, los trabajadores identificados como de confianza; aunque sus privilegios en términos de otros sectores, han sido superiores que quizá por ello se haya diferido un reclamo que pudo llegar a convertirse en presión.

En 1982 se crea la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la cual encamina sus tareas de una manera más decidida a impulsar la operación de un servicio de carrera.

Al parecer el gobierno en turno tenía como proyecto los límites que habían tenido las medidas tomadas con anterioridad y no quería que sus acciones se diluyeran sin que se obtuviera algún resultado concreto. El Catálogo de

¹¹ G.Haro Belchez, *op.cit.*, p.59.

Puestos del Gobierno Federal de 1982 registraba 1,600 fichas o cédulas de descripción de puestos, agrupadas en 110 ramas que establecen las características que las identifican. El sistema escalafonario define todos los puestos hasta el nivel de director general, pero no incluye los requisitos necesarios para ocuparlos. Dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se integra la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, responsable de normar y coordinar dicho servicio.

En 1983, por acuerdo presidencial se constituye –además– la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, a la que se le define como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal.¹² Incluso se publica un año después el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil especificando su integración y funciones.¹³ La Comisión tuvo el encargo de proponer el camino más viable para instaurar el servicio civil en las dependencias en las que operaban las comisiones *ad hoc* encargadas de ese objetivo.

A pesar de tener un marco jurídico más afinado que en los esfuerzos anteriores y de que la FSTSE tuvo una participación formal, este propósito queda frustrado y el argumento de mayor peso para impedir su concreción se atribuye de manera por demás paradójica, a la resistencia que opone la FSTSE. En la ortodoxia de los ejemplos de los servicios civiles de carrera no se incluye a los trabajadores de base. En el caso mexicano, dejarlos fuera estaría significando renunciar a una oportunidad quizá inédita de “sanear” ese sector; en lugar de eso, lo que se ha hecho es buscar por diferentes mecanismos para compactarlo; por ejemplo, a través del llamado “retiro

¹² D.O., 29 de junio de 1983.

¹³ D.O., 19 de junio de 1984.

voluntario", en lugar de implementar decisiones que sirvieran para incidir en una cierta profesionalización.

Del proyecto mencionado que la Comisión llegó a formular, Juan Pablo Guerrero opina que era un proyecto bastante sistemático que proponía un servicio civil controlado centralmente. Pero que fue rechazado por la federación de sindicatos por considerarlo "demasiado duro", y con un único formato de condiciones de trabajo. Si bien reconocía la necesidad de una carrera civil para los trabajadores del gobierno, pedía que toda iniciativa se mantuviera subordinada a la ley, con el "respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores".¹⁴

En una palabra, no era factible proponer una normatividad específica para la función pública en la medida en que no había condiciones para modificar la LFTSE. No puede dejar de señalarse que el deterioro económico por el que el país atraviesa en esos años, fue una razón importante para modificar las prioridades teniéndose que desviar estos propósitos y supeditarlos a la urgencia de la crisis económica. De hecho, en 1985 se llevan a cabo recortes de estructura en las secretarías de Estado, entre los que desaparece la subsecretaría en la que se encontraba la Comisión Intersecretarial; sus funciones pasan a la –a partir de ese momento- Dirección General de Servicio Civil, con lo que pierde tanto atribuciones formales como de peso político.

En ese gobierno se crea también la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), lo que corrobora el supuesto de que la preocupación por la honorabilidad de los funcionarios va siendo casi supletoria de la idea de que pudiera tenerse un sistema que permitiera el

¹⁴ Idem.

acceso y la permanencia de los funcionarios profesionales. Al transcurrir el tiempo, se desarrollaron y fortalecieron las prácticas que alejaban a la función pública mexicana de un comportamiento profesional, y se convierte en un problema al acumularse un cierto desprestigio que empezó a ser –incluso– señalado como grave por la opinión pública.

De ahí que se le confiera rango de secretaría a un organismo que operaría bajo reglas y procedimientos de sanción en lugar de prevención o, en su caso, de corrección. Dos sexenios más tarde se le atribuye la responsabilidad de la modernización administrativa, transformándola en Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa (SECODAM). Se convierte así, en el instrumento ejecutor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual se vuelve a reformar.

En 1992, se publica el decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para devolver a la Secretaría de Hacienda las atribuciones que en materia de administración de personal tenía la recién desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto. Ante la falta de una ley que regule el sistema de manera integral, fueron apareciendo sistemas de profesionalización en distintos organismos, con experiencias desiguales pero que introducen elementos para tener cuerpos especializados y profesionales.¹⁵

El tema del servicio civil sólo se reintroduce como resultado de la presión ejercida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo al que se incorpora México durante éste

¹⁵ Véase María del Carmen Pardo, “Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública, *Visión Multidimensional del servicio público profesionalizado*, Ricardo Uvalle y Marcela Bravo (comps), México, UNAM-Plaza y Valdés, 1999, pp.63-86.

gobierno. El proyecto se integra a uno más amplio, el identificado con la Reforma del Estado. La Federación de sindicatos propone una revisión de las condiciones laborales de los trabajadores de base encaminadas a romper la rigidez de los tabuladores. Se firma un acuerdo con el gobierno que incluye el compromiso de establecer un marco diferenciado para cada dependencia. No se establecen plazos, estrategias y programas para su operación.

El gobierno se compromete asimismo, a rezonificar los salarios, integrando áreas en las zonas de más baja remuneración para incrementar las percepciones, sin que esto implicara romper los pactos que exigían tanto el congelamiento de los salarios como las alzas moderadas. El gobierno concluye sin que se hubiera cumplido el ofrecimiento. El que entraba sufre un importante descalabro económico, dado que a los veinte días de su inicio, lo que posterga indefinidamente las posibilidades de llevar a cabo la rezonificación de los salarios de los trabajadores de base.¹⁶

El gobierno del presidente Ernesto Zedillo propone como parte de su Plan de Desarrollo un programa específico denominado Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP). Se parte de un diagnóstico que reconoce la desvinculación entre plaza y salario, lo que genera un ambiente poco estimulante para mejorar los rendimientos. Alude también al problema de la capacitación, la que junto con otros temas relativos al mejoramiento de capacidades, queda como rehén de la política de protección salarial y se convierte en un recurso de los sindicatos de burócratas y de la FSTSE para distribuir "beneficios" a quienes servían mejor como canales de apoyo al sistema, desvirtuándose

¹⁶ J.P. Guerrero, "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera", *Documento de trabajo, núm 61*, México, CIDE, s/f p.16.

su propósito original. El diagnóstico incluido en el PROMAP indica que el servicio civil prácticamente no existe en la administración central. Dentro del PROMAP se planteó como uno de los principales objetivos del Subprograma titulado “Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público”.

Una vez más se propone un servicio, ahora identificado como Servicio Profesional de Carrera. Una cuestión importante en este programa es el tema de la evaluación que permitiría conocer con mayor detalle los rendimientos individuales e institucionales. Este plan incluye una detallada programación de las actividades que se tendrían que llevar a cabo para cumplir con un esquema de servicio profesional de carrera; se establece a finales de 1997 como fecha límite.¹⁷ No se tuvo el éxito esperado y el proyecto de ley y el sistema de servicio civil vuelven a quedar pospuestos.

¿Sistema de carrera o de empleo?

Los servicios civiles de carrera aluden a las reglas de operación que favorecen que los funcionarios efectivamente realicen una carrera en el servicio público. Son un recurso muy importante para la profesionalización; de ahí que también se les identifique como servicios profesionales o servicios públicos de carrera. Tanto en países con fuerte tradición de función pública permanente como en los que ésta no existe, hay razones que han impulsado a los gobiernos a tomar decisiones para mejorar los sistemas existentes o para introducirlos.

¹⁷ PROMAP 1995-2000, D.O. 28 de mayo de 1996, pp.50-80.

La necesidad de adecuar la administración pública a los nuevos escenarios caracterizados por la interdependencia y la globalización han exigido que se reformen las administraciones públicas. Este impulso corresponde a los servicios civiles que están sometidos a ajustes importantes para intentar quitarle rigidez a los procedimientos, introducir esquemas de evaluación a través, por ejemplo, de indicadores de desempeño y proponer programas de capacitación útiles que permitan a los funcionarios renovar el conocimiento y estar al día en las nuevas tecnologías administrativas y de la información, así como adquirir una formación sólida en valores éticos. Todo ello con el objetivo de introducir los valores de la nueva cultura organizacional. Aunque en la mayor parte de esos esquemas tienen elementos comunes, en su operación pueden registrarse diferencias que aluden al objetivo del sistema de profesionalización. Casi todos los servicios de carrera incluyen la igualdad y el mérito para el ingreso; normalmente no existen criterios que puedan discriminar; en todos, la estabilidad es una de las características que los distingue de otros esquemas de administración de personal; todos tienen una estructura como respaldo para su operación, aunque ésta puede diseñarse de manera diferente en cada caso; todos incluyen requisitos de ingreso y permanencia, que en grandes apartados refiere a la formación inicial y permanente.

Sin embargo, hay una serie de elementos que no todos los esquemas los incluyen de manera explícita, como son: los mecanismos de evaluación, las formas para el retiro y la norma que regula el sistema que puede ser una ley, reglamento o estatuto. No todos tienen un sistema de sanciones, rutas para la movilidad, procedimientos de separación temporal, como las licencias, o esquemas de incentivos. Más recientemente han aparecido, en algunos casos, códigos de ética o conducta.

Los funcionarios están regidos por cuerpos normativos distintos a los que rigen a los demás servidores públicos. En ellos se establecen derechos y obligaciones y la norma les imprime el carácter de obligatoriedad. Estos derechos y obligaciones son, en un sentido de carácter particular, y los ordenamientos de orden laboral se aplican de manera general a los servidores públicos; habría entonces una distinción entre función y servicios públicos.

Otro elemento común son las estructuras que organizan las distintas etapas o sistemas que integran los servicios profesionales. Los servicios civiles suponen que los funcionarios que ingresan hacen efectivamente una carrera en y del servicio público. Al reconocerse de carrera, el ingreso se realiza en los niveles inferiores del tramo que la comprende, esto significa que los servicios civiles “son sistemas cerrados, puesto que quién ingresa lo hace desde la base, quedando imposibilitado para hacerlo en los intermedios o superiores”.¹⁸ El ingreso se hace con base en una estructura de puestos, no necesariamente con uno en particular; los ascensos ocurren sobre trayectos de carrera predeterminados, esto es, hay reglas claras que regulan los ascensos. Es obvio señalar que el ascenso se encuentra muy vinculado al mérito que se acumula a lo largo del tiempo, como resultado de una formación-capacitación permanentes.

Las bondades de un sistema cerrado pueden resumirse en los aspectos siguientes: se desarrolla más claramente un espíritu de cuerpo al pertenecer a grupos o sub-cuerpos en los que es más fácil adquirir y defender una identidad particular; las perspectivas de desarrollo son más claras; la permanencia y lealtad se perciben como valores que se verán

¹⁸ Mauricio I. Dussauge Laguna, “¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual, (mimeo), s/f. p.4.

recompensados en el tiempo. Los problemas que eventualmente puede acarrear un sistema con estas características podrían ser: se genera cierta indolencia por parte de los funcionarios al esperar en línea los ascensos; se cancela la posibilidad de introducir funcionarios con amplia experiencia y habilidades especiales que no estarían dispuestos a iniciar desde abajo; de igual manera, queda imposibilitado el sistema para allegarse funcionarios con capacidades innovadoras en cualquier nivel que se requiriera este impulso renovador.

En el caso de los sistemas de empleo, existe la posibilidad de trabajar temporalmente en el sector privado sin que esto signifique una renuncia a los derechos y obligaciones adquiridos en la condición de funcionario. Los funcionarios ingresan a puestos determinados, bajo el principio de la persona adecuada para el puesto adecuado. El ingreso no es necesariamente desde la base; son sistemas reconocidos como abiertos, y son resultado de esta flexibilidad. El ascenso no está predeterminado y establecido mediante reglas; las promociones son básicamente salariales. Los ascensos están vinculados con los concursos abiertos, lo que significa que se compite con funcionarios internos, pero también con personas externas. La antigüedad no forma parte de los requisitos para el ascenso. Las bondades de sistemas como estos se resumen en los siguientes elementos: se permite el ingreso de funcionarios con habilidades especiales que son requeridos en un momento determinado; los funcionarios con capacidades extraordinarias pueden ascender más rápido por medio de los concursos abiertos; los requisitos para el ingreso y la estructura de puestos es, sin duda, más flexible; queda de manera más explícita la idea del mérito, por encima del de la antigüedad.

Los problemas que puede generar serían: la experiencia laboral de los que ingresan como externos puede no resultar la más adecuada; se dificulta el sentido de pertenencia e identidad; la certidumbre en el ascenso está vinculada fundamentalmente al salario; hay tensión permanente en el sistema por el ingreso de “externos”.¹⁹

Un futuro incierto

En julio de 2000 gana las elecciones presidenciales el Partido Acción Nacional después de que el PRI gobernó de manera ininterrumpida por más de setenta años. En la campaña electoral, el entonces candidato, Vicente Fox, había, como otros antes que él, ofrecido instaurar el servicio profesional de carrera. Esta promesa es cumplida, y con fecha 10 de abril de 2003, el Diario Oficial publica el Decreto que expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Se propone este “mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.²⁰ El órgano encargado de instaurar este sistema es la Secretaría de la Función Pública que reemplaza a la de Contraloría y Modernización Administrativa. El sistema está previsto para cubrir los niveles de director general, de área, subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace. La ley prevé la incorporación de los llamados funcionarios de libre designación, que ocuparían los cargos de la alta función pública, cargos con una clara vinculación política. Resulta sorprendente que el rango que ampara la ley incluya desde jefes de departamento hasta directores generales; en las

¹⁹ Tomado de *ibidem*, pp.6,8.

²⁰ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Diario Oficial, 10 de abril 2003.

batallas pasadas la amplitud de este rango fue uno de los obstáculos con los que sistemáticamente se encontraban los promotores de la idea de tener sistemas de servicios de carrera. Deja flexibilidad no sólo para la libre designación de los rangos cuyo compromiso con el proyecto político en turno es evidente, sino incluso para los grupos de asesores, los que la ley denomina gabinetes de apoyo. Aparece una sola mención en relación con la posibilidad de que los trabajadores de base, con licencia, puedan ingresar al sistema de carrera.

Esta ley subsana una importante laguna; con ella se establecen bases, aunque hay que puntualizar que de carácter general, puesto que está previsto que se acompañe de una reglamentación más específica, para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. No se incluye a las entidades paraestatales, sobre las que la ley contempla la posibilidad de que establezcan sus propios sistemas, tomando en cuenta los principios que en ella se establecen. Al igual que los sistemas tradicionales, garantiza la igualdad de oportunidades y el mérito para ingresar, así como la permanencia si se cumple con las obligaciones que se derivan de la condición de funcionario de carrera. Relaciona de manera explícita los rangos de funcionarios que abarca la ley: director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace o sus equivalentes.

También identifica a los funcionarios que están fuera de la ley, y que son los que prestan sus servicios en la Presidencia de la República, los secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, subsecretarios, oficiales mayores, jefe o titular de unidad y cargos homólogos, los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste,

personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos a pago de honorarios.

La ley contempla la carrera del servicio profesional como un sistema y por consiguiente, se estructura a partir de los subsistemas de: planeación, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación, control y evaluación. Mantiene para la operación del sistema una importante dosis de centralidad, al otorgarle a la Secretaría de la Función Pública el papel rector; pero equilibra un componente descentralizador importante en la figura de los Comités, los cuales se encargan de cumplir en buena medida las responsabilidades inherentes a la ley en cada una de las dependencias que involucra el sistema.

La estructura se completa con un Consejo Consultivo, órgano asesor integrado por los funcionarios de primer nivel del sistema; secretario, responsables de los subsistemas, presidentes de los comités técnicos de cada dependencia; y por funcionarios de secretaría con cuya relación el sistema tiene vínculos importantes, como son: Gobernación, Hacienda y Crédito Público, y Trabajo y Previsión Social; se contempla también un representante de los sectores social, privado y académico. La estructura es hasta cierto punto sencilla; sin embargo, su operación requerirá de mayúsculos esfuerzos de coordinación; hay varios momentos en los que en el papel de manera implícita se esperan acuerdos, lo que no garantiza que esto efectivamente suceda en la realidad; evidentemente la ley no prevé que sucedería en el caso de no llegarse a esos acuerdos, por ejemplo, en materia de equivalencia de puestos.

Uno de los mecanismos centrales del sistema es el registro; la cantidad, calidad y oportunidad en el manejo de la información que se requiere para operarlo, plantea un enorme reto al sistema. Si el registro falla, impactará de manera negativa el carácter integral del sistema. Pero quizá el reto mayor sea el que se deriva de la vinculación presupuestal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP). Si bien la nueva Secretaría de la Función Pública recupera la importante responsabilidad de decisión sobre las estructuras y plazas, no por ello deja de estar supeditada a la disponibilidad presupuestal, tarea eje en donde ancla su poder la Secretaría que controla los ingresos. No ha correspondido a nuestra tradición lograr que las relaciones de este tipo fluyan en beneficio de las acciones y la colectividad; no hay tampoco indicios que permitan suponer que en este caso será la excepción. Si la SHyCP se convierte en obstáculo, es de suponer que la ley quedará en buena medida en letra muerta, como desafortunadamente ocurrió con la del Gobierno del Distrito Federal aprobada por la Asamblea Legislativa el 13 de junio de 2000.

Reflexión final

El servicio civil de carrera puede conceptualizarse como un esquema integral de desarrollo de los recursos humanos que integran las administraciones públicas, y que responde a un triple objetivo: primero, beneficiar a los servidores públicos en la medida en que se rigen por reglas claras. Les permite mediante “pruebas de selección lograr entrar al sistema, permanecer y ascender mediante concurso o listas de candidatos susceptibles a ser promovidos”.²¹ Se cuenta con reglas que permiten aspirar a la estabilidad, cuando se ha cumplido cabalmente con las obligaciones

²¹ Antoine Tahoces, “Introducción al servicio civil de carrera”, (mimeo), s/f. p.1.

que derivan de la pertenencia a un esquema de carrera así como con las “aspiraciones legítimas de los seres humanos de desarrollar su situación personal y profesional en el marco de un reglamento pre-establecido y transparente”.²² Segundo, permite optimizar los rendimientos del sector público al introducir, por ejemplo, medidas para evaluar de manera objetiva el desempeño de los funcionarios; imprimiéndole, además, continuidad a los planes y programas de gobierno. Y tercero, favorecer a la sociedad a partir de tener una función pública más profesional.

Poner en marcha un esquema de servicio civil no resulta una tarea sencilla; primero, existen importantes resistencias que tendrán que irse superando gradualmente. Segundo, surgen innumerables problemas de orden técnico que tendrán que resolverse en la medida en que el esquema va consolidándose. La frontera entre las responsabilidades administrativas y políticas no es siempre fácil de establecer; el compromiso de los funcionarios de carrera es desempeñarse de la mejor manera posible, sin considerar por encima de su trabajo el compromiso con el proyecto político en turno.

De igual forma se requiere un conocimiento a fondo de las implicaciones normativas y jurídicas, así como de una comunicación bien establecida en sentido vertical y horizontal. Otra situación importante a considerar en el momento en el que un esquema de servicio civil se pone en operación, es si tendrá la flexibilidad necesaria para permitir la ausencia temporal de los funcionarios de carrera. En el caso del modelo francés por ejemplo, los funcionarios pueden pasar algún tiempo en un cargo de confianza (libre designación) o incluso en el sector privado.²³ Una decisión técnica importantes es organizar el servicio de carrera por puestos o por lo

²² Idem.

²³ Ibidem. P.5.

que en otros países, se identifica como cuerpos. Los puestos están incluidos en los sistemas de carrera considerando de manera prioritaria habilidades específicas que los funcionarios deben tener. Los cuerpos privilegian el que se tengan habilidades de tipo más general. Resulta de la mayor importancia considerar la apertura a la posible integración de los servidores públicos llamados de base; quizá este sea el sector de los servidores públicos que más requieran de medios para profesionalizar su desempeño.

En México contar con la Ley de Servicio Profesional de Carrera es un paso, sin duda, importante. Consideraciones como las expresadas, tienen que ser tomadas en cuenta en el momento de traducir su contenido a decisiones concretas. Para que las decisiones estratégicas tengan los efectos positivos y esperados, se debe establecer de manera paralela el compromiso de revisar la legislación laboral. También asumir el compromiso de que se respetará el esquema; esto quiere decir que debe impedirse que se violenten los procesos normados por la ley; que se “evite la mano negra” en los concursos; y que sólo sean los puestos de libre designación los que se decidan tomando en consideración las cualidades que escapan a la normatividad del sistema de carrera.

Adicionalmente, la reglamentación precisa que la ley debe superar las ambigüedades que existen, por ejemplo, en términos de la relación de quienes no quedan bajo el principio de la ley; si lo que se pretende es realmente profesionalizar la administración pública, la relación de “excluidos” resulta muy amplia. En términos numéricos representan un alto porcentaje de funcionarios, pero representan también “áreas” de la administración en las que la profesionalización es una tarea no sólo necesaria, sino urgente. Queda la impresión de que la “lista” se integró tomando en consideración criterios políticos, al dejar fuera importantes

grupos en los que seguramente la resistencia y resistencia militante hubiera dificultado sensiblemente la aprobación de la ley.

De igual forma, en los reglamentos pendientes habrá que hacer un esfuerzo de precisión significativa para completar las disposiciones generales contenidas en la ley. Distinciones más claras respecto al primer ingreso por concurso abierto frente a la posibilidad de hacerlo proviniendo de la administración pública. Lo mismo respecto a las categorías de eventuales y titulares. Habrá que reglamentar con cuidado la solicitud de licencia de los trabajadores de base para ingresar al servicio profesional, lo mismo que el establecimiento de estándares para medir el desempeño. Es también necesario precisar las condiciones para el establecimiento de trayectos profesionales de carácter individual y bajo que condiciones operan las promociones, lo mismo que las temporalidades para pasar de un cargo a otro.

Si bien el servicio de carrera que se implemente a partir de la publicación de la Ley que lo norma, incluirá numerosos elementos que contienen los servicios de carrera tradicionales. México estrenará un sistema que deberá, primero reglamentarse, para precisar los aspectos que aparecen de manera general en la ley. Pero, segundo, y quizá más importante, deberá gradualmente perfeccionarse para convertirse en un recurso que favorezca la relación entre gobierno y sociedad, al servir como mecanismo privilegiado para tener una función pública profesional y abierta al escrutinio público.

Bibliografía

Dussauge Laguna, I. Mauricio, "El servicio civil de carrera en la administración pública del Distrito Federal: avances presentes, desafíos futuros", (mimeo), s/f. p.2.

Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, *Testimonios Históricos*, México, 1982.

Guerrero Amparan, Juan Pablo, "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera", *Documento de trabajo*, núm 61. México, CIDE, s/f p.16.

Guerrero, Omar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Universidad de Guanajuato-Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés Editores, 1985.

Haro Belchez, Guillermo, *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP-Miguel Angel Porrúa, 2000.

Pardo, María del Carmen, "Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública", en *Visión Multidimensional del servicio público profesionalizado*, Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo (comps), México, UNAM-Plaza y Valdés, 1999.

Programa de Modernización Administrativa 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996.

Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, *Revista política social*, Tomo I, núm. 4, octubre 4 de 1935.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Diario Oficial, 10 de abril 2003.

Secretaría de Gobernación, *Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil*, México, Diario Oficial, 12 de abril de 1934.

Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1983.

Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 19 de junio de 1984.

Secretaría de la Presidencia, *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, México, 1977.

Tahoces, Antoine, "Introducción al servicio civil de carrera", (mimeo), s/f.



Abstract

Los retos del servicio profesional de carrera en la administración pública en México

José Mejía Lira*

El autor explica el valor de la profesionalización, así como los elementos básicos que caracterizan a una administración pública competente y la necesidad de crear un sistema moderno de recursos humanos para que sea la base de la eficaz acción de gobierno en su relación compleja con la vida colectiva.

Palabras clave: profesionalismo, competencia, evaluación, transparencia, responsabilidad.

The author explains the value of the professionalization, as well as the basic elements that characterize to a competent public administration, and the necessity to create a modern system of human resources so that it is the base of the effective government action in his complex relationship with the collective life.

Key Words: professionalism, competition, evaluation, transparency, responsibility.

* Doctor en Administración por la Escuela de Altos Estudios, París, Francia. Director de Recursos Humanos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Introducción

La profesionalización en la administración pública responde a una necesidad de disponer de especialistas en todos los campos, tanto de técnicas científicas como políticas en el campo gubernamental, favoreciendo los mejores resultados.

Se ha demostrado la existencia de una correlación directa entre las capacidades del Estado y el desarrollo de los países. Un Estado bien preparado y capaz de responder adecuadamente a los retos actuales, brinda respuestas apropiadas a los complejos problemas que se presentan hoy en día, y tiene como componente fundamental un grupo de gente capaz y bien preparada.

A nadie escapa la necesidad de tener los mejores hombres y mujeres en los gobiernos de todo México; como también es un reto cambiar la imagen del burócrata, considerada hasta ahora, como alguien poco productivo, inútil y más obstáculo que facilitador a las necesidades del ciudadano. En una y otra perspectiva, la profesionalización aparece como la vía fundamental del cambio. Celebramos, en consecuencia, la reciente aprobación de la ley de profesionalización en el ámbito federal.

En México se testimonian varios intentos para instituir un sistema de profesionalización para los servidores públicos y se han implantado servicios de carrera civil, profesional o de profesionalización, como indistintamente se le denomina en instituciones como la Comisión Nacional de Agua, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Instituto Federal Electoral, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría General de la República, el Servicio Exterior de Carrera y la Carrera Judicial del

Consejo de la Judicatura. Pero la generalización e implantación de un Servicio Profesional en el conjunto de la Administración Pública no se ha llevado a cabo, pues a pesar de la ley federal mencionada, ésta no cubre a todo el personal.

Hoy parece existir una voluntad en varios agentes para instituirlo en México; de ahí la reflexión sobre si lograremos una institucionalización de este sistema, donde se requiere superar obstáculos y construir uno adecuado a nuestras realidades. De igual forma, debemos analizar que perspectivas tenemos para lograr que en los gobiernos de México haya una conducta profesional de los servidores públicos y se disponga de los mejores hombres y mujeres para brindar más y mejores servicios a la sociedad.

Un sistema de servicio civil implica una reconceptualización del papel del personal y de los sistemas administrativos vinculados a los servidores públicos. En tal sistema no se depende de la voluntad de las autoridades centrales ni de las unidades administrativas, sino de un proceso objetivo para ingresar, desarrollarse, permanecer y contribuir a los fines sustantivos de la administración pública. Un sistema moderno de administración de personal debe ofrecer programas de desarrollo a los servidores públicos, que les permita actualizarse y adquirir los medios necesarios para concursar con sus conocimientos y experiencia, y conseguir así, ascensos horizontales y verticales para permanecer y desarrollar la carrera administrativa.

Asimismo, es fundamental establecer sistemas de evaluación del desempeño profesional para revisar los logros alcanzados por los servidores públicos, de modo que se cumplan los objetivos institucionales y personales, y se coadyuve al desarrollo de la institución y el personal.

Sin duda, es un gran reto romper con las tradiciones burocráticas y las prácticas que han sustentado los esquemas de funcionamiento de los sistemas de administración de personal público prevaecientes, los cuales han mermado el desempeño gubernamental generando corrupción, desperdicio de recursos y falta de continuidad en los programas.

1. ASPECTOS CONCEPTUALES

Un sistema de personal público es un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal. Un *sistema de servicio civil* es este mismo conjunto pero considerando las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades definidas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad y con sistemas objetivos de evaluación para la promoción y la permanencia; lo que incluye garantizar a la ciudadanía la profesionalización y la objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcionarial, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial. Cuando se alude al servicio profesional, corresponde al mismo sistema pero se enfatiza el acento en la búsqueda de los mejores, esto es, importa decididamente el exponer hacia fuera de la administración pública a los cuadros existentes demostrando que son los más aptos.

La configuración de un sistema de servicio civil surge de vincular tres estructuras: la *organizativa*, que fija la distribución de responsabilidades en el conjunto de unidades y puestos de trabajo requeridos para la gestión pública; la de *recursos humanos* que indica las reglas para la administración de una carrera profesional en la función pública; y la

salarial y de recompensas, que establece los incentivos materiales que compensan el trabajo y dedicación del personal al servicio del Estado. La calidad de un servicio civil depende centralmente de la articulación y congruencia entre estas tres estructuras.¹ Cada uno de los subsistemas incluye, a su vez una serie de componentes.

Un sistema de servicio civil deberá diseñar y ponerse en marcha con base a valores, como son la igualdad de oportunidades, el desempeño adecuado, la transparencia, la evaluación permanente, el reconocimiento al mérito, entre otros. El gran reto es tener la integración de todos y cada uno de los componentes, mismos que interactúan con otros elementos y sistemas de la administración. Precisamente, un sistema de servicio civil debe partir de una filosofía y valores que recojan el sentir de una sociedad y un código de ética válido para una actuación pública responsable, transparente, eficaz y eficiente. Este marco de referencia permearía todo el sistema y daría contenido a la misión y visión del mismo. No puede instituirse un sistema de servicio profesional sin disponer de un servidor público cuya ética de actuación sea intachable. Ello tiene relación con un trabajo social amplio y una conciencia de todos los que laboran en el espacio público. Requiere, además, la vinculación entre estructuras ocupacionales, sistemas de actuación, recursos de todo tipo y sobre todo, no desvincularse del fin último: contar con las mejores mujeres y los mejores hombres para generar respuestas exitosas hacia la sociedad. Estos especialistas obtendrían los resultados que la sociedad requiere y demanda de sus gobiernos.

¹ Esta forma de abordaje es conocida como "enfoque O-RH" (Organización y Recursos Humanos).

Yehezkel Dror señala que el profesionalismo tiene cuatro características:

- *Un código de ética profesional*
- *Una actitud de interés clínico y de impasibilidad en medio de la irracionalidad emocional y la feroz lucha por el poder*
- *Una buena dosis de escepticismo, con una fuerte suspicacia por lo obvio y el sentido común que llega hasta la iconoclasia*
- *Una búsqueda constante de creatividad²*

También es menester apoyar el sistema con grupos concedores del tema, con una dirección adecuada y con grupos de apoyo que instrumenten los distintos sistemas que conformarán al servicio profesional, apoyándose en la técnica y disponiendo de los recursos materiales para su funcionamiento.

Vinculado a un proceso de profesionalización y/o servicio civil, se encuentra la medición y evaluación de los resultados, considerando no sólo la obtención de metas parciales, sino la eficacia terminal, la eficiencia parcial, la utilidad y la calidad del bien o servicio generado, desarrollando para ello no sólo sistemas de información para la gestión, sino principalmente los sistemas de retroalimentación desde el público usuario.

En la medida que se logre integrar cada uno de los elementos expuestos, sin perder de vista el propósito fundamental del servicio profesional, se logrará responder mejor a las situaciones problemáticas de nuestra sociedad, bajo un desarrollo constante y sostenido y produciendo

² Yehezkel Dror, *El profesionalismo en el arte de gobernar*, Revista de Administración Pública, INAP, No. 91, México, 1996.

beneficios para los servidores públicos, las áreas responsables de política pública y en consecuencia, para la sociedad en conjunto.

En el caso de México se ha puesto el acento en la profesionalización, porque significa un sistema de servicio civil preocupado por tener profesionales en los puestos públicos; desarrollarlos y permitir su ascenso de acuerdo a su calidad y formación constante. La profesionalización es una etapa del cambio institucional cuya finalidad es que las capacidades de gobierno se nutran de servidores públicos competentes, altamente calificados y con la mejor aptitud y actitud para ejercer la función pública en contextos de alta vinculación ciudadano-gobierno. Como bien señala Ricardo Uvalle, “La profesionalización es consustancial a la vida democrática porque responde a los valores de la equidad, la competencia y la lealtad institucional. Con la profesionalización, tanto el gobierno como la administración adquieren otro perfil institucional.”³

Debe existir la voluntad política para construir y operar un sistema como el expuesto, donde sindicatos, servidores públicos, grupos gerenciales públicos, personal de mando y directivo en general converjan en un fin: responder mejor a los retos sociales.

El México de hoy reclama un consenso de las fuerzas políticas para generar una Ley de Profesionalización, estableciendo las bases para un desarrollo y garantía de disposición de servidores públicos de categoría mundial.

³ Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas*, UNAM Plaza y Valdés, México, 2000.

2. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La situación actual de los sistemas de servicio civil en América es diversa y no tiene un mismo sentido, ni los mismos componentes. Presentamos a través de algunos elementos las diferencias más comunes.⁴

2.1 Magnitud del servicio civil

En América Latina y el Caribe no existe una relación previsible entre el tamaño del servicio civil y la población total. Esta desproporción resulta tanto de tradiciones diferentes respecto al papel del Estado como más recientemente, de importantes procesos de reforma que han derivado, entre otras cosas, en significativas reducciones del aparato estatal central y, por consiguiente, del servicio civil. Las más drásticas reducciones en la planta de personal se han producido a partir del establecimiento de programas de retiro voluntario o jubilaciones anticipadas en todo el ámbito de la administración central. La eliminación de plazas de contratados o personal no permanente, terminó por ser contrarrestada por reconstrucciones e, incluso, mediante la conversión del personal transitorio a un carácter de permanente. De manera similar, el frecuente recurso al congelamiento de vacantes se vio compensado con innumerables excepciones por razones de servicio, que en muchos casos lo han tomado en letra muerta. Las mayores reducciones de personal se han llevado a cabo en Bolivia y Argentina.

⁴ Para esta parte nos basamos en el documento elaborado por Oscar OZLAK, *El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos*, Documento de Trabajo, BID, Washington, D.C., Abril 2001.

Es interesante destacar que cuando se promulga la Ley de Profesionalización, está vigente un programa agresivo de separación voluntaria que comprende por primera ocasión, la desincorporación de mandos intermedios; habrá que analizar el impacto final y los reacomodos subsecuentes.

2.2 La unidad versus la fragmentación del servicio civil

Es cada vez menor la inclinación de los gobiernos para establecer sistemas de servicio civil únicos para la administración pública. Las tendencias hacia la diferenciación estructural y la especialización funcional, así como la búsqueda de flexibilidad en cuanto al ofrecimiento de condiciones de empleo que permitan atraer y retener personas altamente calificadas, han conducido a una marcada fragmentación del sistema, no utilizando las mismas consideraciones para el total de los servidores públicos.

En todo caso, se ha buscado mejorar el perfil y desempeño de los servidores públicos. Se pueden identificar al menos cuatro sistemas a través de los cuales se han intentado introducir cambios para mejorar la calidad de las administraciones públicas, siendo los siguientes: 1) limitación del número de posiciones clave; 2) creación de un cuerpo élite, 3) existencia de un sistema amplio de servicio civil y 4) constitución de una red paralela de consultores financiados principalmente por agencias internacionales.

El primer sistema pretende mejorar el desempeño de la gestión pública basándose en el rol crítico que puede jugar un reducido estrato de gerentes públicos (que por lo general, no excede del 5% del total de personal de la

administración central), asignándolos a posiciones técnicas y gerenciales clave. De algún modo, el sistema es similar al “Senior Executive Service” creado en los Estados Unidos. Son servidores públicos bien preparados y con altas remuneraciones.

Respecto a la alternativa del cuerpo élite, inspirado en el modelo francés de la ENA, sólo ha sido adoptada en Argentina. Miembros de este cuerpo son reclutados a través de un sistema estricto y competitivo, seguido de un proceso de selección complejo y un programa de formación especializado. Los llamados administradores gubernamentales mantienen una doble dependencia con la Secretaría de la Función Pública y el funcionario a cargo de la unidad a la cual se asigna el administrador. Este sistema presupone una capacidad divisoria adecuada y orientaciones claras a la implementación debido a las capacidades de la élite.

En relación al sistema extendido de servicio civil ha resultado cada vez más costoso y difícil de implementar. Requiere de una reducción radical en el volumen de personal y contar con herramientas gerenciales desarrolladas para operar a partir de nuevas reglas y procedimientos establecidos por un sistema basado en el mérito. El reto es conformar un sistema basado en el desempeño que permita el ascenso y la obtención de recompensas. Esto exige exámenes, analistas y recursos, no siempre disponibles en los niveles que se requieren.

Finalmente, algunos gobiernos de América Latina han introducido, en mayor o menor medida, un mecanismo de empleo de especialistas de nivel alto y medio a través de un sistema paralelo de contrataciones por parte de fundaciones u organismos financieros internacionales.

Analizando estos sistemas se pueden tener las siguientes conclusiones. La experiencia de los regímenes basados en un número limitado de “cargos ejecutivos” o “puesto clave” demuestra, al menos, dos mecanismos que han atentado contra las bondades esperadas de su implantación; por una parte, no se han respetado los criterios para decidir cuándo o porqué un puesto es clave, dando lugar a que, para cubrir ciertas posiciones carentes de incentivos salariales se les ha otorgado tal carácter para inducir la aceptación de su ocupante. Por otro lado, no siempre se han respetado los requisitos en la realización de concursos y la transparencia de los mismos.

El sistema de administradores gubernamentales ha cumplido un papel relevante en cuanto a la posibilidad de formar y poner a disposición de la administración pública un cuerpo de profesionales idóneos y competentes. Los problemas que presenta el sistema se vinculan más con: 1) los conflictos que acarrea la doble dependencia jerárquica y funcional; 2) su reducido tamaño y su consecuente bajo impacto sobre la gestión pública; 3) su concentración en funciones asesoras más que ejecutivas, que era el propósito inicial y 4) la falta de un sistema de evaluación e incentivos que discrimine mejor las capacidades relativas de los integrantes del cuerpo.

El mayor problema que presenta el establecimiento de un sistema de servicio civil generalizado deriva de la dificultad que apareja el paso de un sistema existente a uno nuevo (reclasificación de puestos, reubicaciones, capacitación para nivelación), la resistencia al cambio y los mayores incentivos materiales que exige tal sistema.

2.3 Marco jurídico y responsabilidad

Además de los aspectos mencionados, se pueden identificar regímenes jurídicos diferentes con dos claras tendencias: 1) Un régimen jurídico-básico que formaliza un sistema de escalafón general y único y 2) Una multiplicidad de regímenes de personal, en buena medida determinado por la búsqueda de condiciones más favorables de algunos grupos.

Las responsabilidades de fijar políticas generales y directivas se encuentran con instancias diversas pudiendo existir un órgano central, con o sin unidad descentralizada o bien la inexistencia del órgano central. Generalmente este último sistema se presenta en países de poca dimensión como Honduras.

Debido a la diversidad de asuntos por atender y cuya naturaleza es diversa, se ha tendido a diferenciar los sistemas, pero creando desigualdades y violentando el principio de desarrollo global integral, incluso favoreciendo la desmotivación del servidor público. En la actual ley mexicana, recientemente expedida, se reconocen los comités en cada secretaría, y dada su constitución, resultarán inoperantes, pues las labores son muy amplias.

Los criterios de clasificación de puestos varían; no obstante, prevalece la prioridad de tareas, condiciones y requisitos, asignando autoridad y responsabilidad a las unidades organizativas basada en las funciones y no en los resultados. El control se limita a establecer si las funciones encomendadas se cumplieron según las normas y los procedimientos. En una administración eficiente y sobre todo eficaz deben orientarse los esfuerzos a los resultados y a la satisfacción de las demandas ciudadanas.

En este sentido, el sistema ha de definir los resultados esperados, no tanto los procedimientos exigidos.

Por último, se pueden mencionar sistemas diferenciados para cubrir las remuneraciones, no adoptando el principio de “a trabajo igual, salario igual”; las valoraciones a los puestos de trabajo son poco comunes y el salario básico como parte de la remuneración total es variable, pasando de menos de la mitad, como sería en Brasil, Argentina y Chile, hasta una cifra mayor al 80%, como el caso de Honduras, Nicaragua y Bolivia.

3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN MÉXICO

Actualmente la administración de recursos humanos en nuestro país no ha logrado encontrar un punto de referencia normativo y referencial adecuado que permita disponer de las mejores mujeres y los mejores hombres en las funciones públicas.

La jerarquía de los instrumentos jurídicos que rigen los sistemas de profesionalización es diversa. Respecto del ámbito federal, en cinco instituciones existe una ley específica con su respectivo reglamento (Secretaría de Relaciones Exteriores, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Consejo de la Judicatura y la Carrera Militar); otras instituciones (INEGI y SAR) emitieron un acuerdo y en otras dos (IFE y Procuraduría Agraria) se tienen como fundamento los decretos presidenciales. Es evidente que hay mayor vulnerabilidad cuando no existe una Ley.

La concepción de servidor público debe ser claramente definida y delimitar otros términos con los cuales se denomina al personal del ámbito público. Tanto el apartado B del artículo 123, como su Ley Reglamentaria, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, hacen referencia a funcionarios públicos, trabajadores al servicio del Estado, trabajadores del Estado, o bien a servidores de la nación de manera prácticamente equivalente. No existe una clara distinción entre los funcionarios y los empleados públicos. El artículo 128 Constitucional establece que todo funcionario público, sin excepción, antes de tomar posesión de su cargo, protestará guardar la constitución y las leyes que de ella emanen, situación que se cumple mínimamente.

Existe fragmentación de disposiciones legales⁵ que dificultan en gran medida la Administración del Personal Público, la cual se caracteriza por la coexistencia al mismo tiempo de trabajadores públicos regulados por el apartado A del artículo 123 constitucional y trabajadores sujetos al apartado B de dicho artículo. Con base en lo anterior, hay regulaciones internas que dificultan el ejercicio de la administración de personal.

Toda esa regulación se caracteriza por la ausencia de una visión estratégica sobre la importancia del recurso humano como el activo más valioso de cualquier organización, sustituyéndole por un enfoque utilitario, según el cual el personal es un costo variable y por tanto, se debe asegurar su reducción tanto en número como en pagos. Además existen normas

⁵ A los servidores públicos se les aplica la legislación siguiente: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, Ley del Presupuesto, Contabilidad del Gasto Público (con su respectivo reglamento), Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, Ley de los Sistemas Ahorro para el Retiro, Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado, Ley Federal del Procedimiento Administrativo, y en algunos casos la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, y ahora la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

emanadas de circulares diversas que han inhibido la capacidad de gestión en el conjunto de las áreas de los recursos humanos.⁶

También es importante subrayar, que en la Administración Pública Federal las técnicas básicas del proceso de empleo se aplican de manera incipiente en varias dependencias y con notorios contrastes tanto en dichas dependencias como en las entidades federales. En la actualidad se carece de un estudio integral sobre las condiciones de trabajo de los burócratas, su nivel de escolaridad y sus aptitudes, así como del impacto en su desempeño como resultado de la capacitación que reciben y de la participación que tienen en la definición de los programas de trabajo de las instituciones. Con la nueva Ley de Profesionalización algunos puntos podrán subsanarse e incluso inhibir la generación de normas particulares, y se podrá disponer de una regulación específica para el llamado personal de confianza.

Por último, es importante señalar el anquilosamiento de las organizaciones sindicales dado que se han quedado a la zaga de los cambios que vive México. Numerosos sindicatos continúan siendo instancias que luchan por obtener prebendas y por la uniformidad y generalización de las políticas de personal. No proponen mecanismos para elevar la productividad, no se preocupan por la medición del desempeño y se protegen con la inmovilidad que les otorga la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo sexto. En todo caso, debe trabajarse para conformar equipos y lograr que exista una nueva cultura laboral basada en el desempeño, los méritos y el trabajo a favor de la sociedad. Es necesario además, conjuntar el trabajo del personal operativo de los mandos conformando grupos que proporcionen satisfactores sociales y generen los distintos servicios del ámbito público.

⁶ Existen más de 50 Reglamentos, Normas, Acuerdos y lineamientos de observancia obligatoria en materia de administración de personal.

4. FACTORES A CONSIDERAR PARA LA CONSTITUCIÓN DE UN SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Sin duda, la nueva ley crea las condiciones para ir tejiendo el entramado que permita disponer de servidores públicos profesionales; no obstante existen varios retos a superar que permitan el mejor servicio profesional y se convierta en el referente obligado para este tipo de temáticas.

a. Marco normativo

Se requiere la homogenización entre los diversos instrumentos jurídicos que rigen actualmente los sistemas de administración del personal en las dependencias y organizaciones del sector público mexicano. Deben alinearse los distintos ordenamientos a la nueva ley y formular un reglamento que no sea camisa de fuerza.

b. Costos

Cuando se presentó el anteproyecto de Ley Federal de Servicio Civil en el año 1997, se llevó a cabo un análisis actuarial comprendiendo un periodo de 50 años. Este estudio consideraba factores como estímulos, ascensos de nivel, capacitación, indemnizaciones y separación, entre otros aspectos. Tomando como base el año 1999, se determinó que habría un aumento en costos de la nómina aumentando progresivamente del 11.4% para el año mencionado al 36.2% para el año 2006. Aún sin considerar el impacto del costo derivado del personal, el sistema implica sistemas de reclutamiento y selección, basados en exámenes y entrevistas que demandan personal e infraestructura para aplicarlos con el costo derivado.

Ser competitivo para atraer a los mejores hombres y mujeres al servicio público implica considerar los sueldos y prestaciones que ofrece el mercado. Los actuales estudios de puestos y salarios de la Unidad de Servicio Civil demuestran que a nivel de los puestos de base es competitivo, pero a medida que se asciende en la pirámide de mando, se encuentra que frente a los puestos del mismo nivel en el ámbito privado no es del todo competitivo. Además deberá tomarse la decisión del rango de asignación del sueldo fijo, vinculado al puesto, y que tanto será variable al vincularlo a los resultados.

c. Cobertura

El sistema ideal de profesionalización sería aquel donde se considere al conjunto del personal laborando en el sector público, tanto de base como de confianza. No obstante, existen factores que impiden un servicio profesional integral como son: el marco jurídico vigente, -sobre todo el de personal de base- los costos mencionados de instrumentación bajo las limitaciones presupuestales cada vez mayores, -sobre todo en gasto corriente-, y, se pueden añadir otros aspectos como el diferencial de ingresos y prestación entre el personal de confianza y el personal de base. Esto conlleva a trabajar, en un primer momento en un grupo específico del personal de la Administración Pública Federal.

d. Inamovilidad e incorporación

Un elemento básico para el mejor desarrollo laboral corresponde a las condiciones laborales, siendo la estabilidad en el empleo uno de los elementos importantes. Sin embargo, no se debe perder el sentido de

disponer de los mejores elementos en el servicio público. Para ello, es condición fundamental retener a quien realmente demuestra un adecuado desempeño, y no caer en la inamovilidad que existe con el personal de base.

En consecuencia, deben existir los mecanismos para incorporar a los mejores elementos al servicio público y favorecer una movilidad relativa, reemplazando a los trabajadores que no cumplan con los requisitos del sistema y propiciando el ingreso del personal calificado. La cláusula de inamovilidad del personal de base, es de hecho un elemento a analizar para la constitución de un sistema de servicio profesional integral aún cuando se refiere a quienes pasan del status de base a confianza para incorporarse al servicio profesional ¿mantendrán la inmovilidad?

e. Disponibilidad presupuestal

La presencia de remuneraciones variables, conlleva la disponibilidad de recursos, los cuales deben ser previstos y manejados adecuadamente. Las erogaciones por estímulos o promociones pueden ser bloqueados por límites presupuestales que generan desmotivación y hasta rotación del personal competente.

f. Salarios tabulares

El sistema salarial de los servidores públicos federales se integra por un sueldo tabular y una compensación que varía de acuerdo al nivel y grado de responsabilidad. Analizando las tablas salariales y considerando el número de servidores públicos por nivel, se encuentran fuertes disparidades en

los montos que se entregan por remuneración a los distintos grupos que conforman los trabajadores al Servicio del Estado.

g. Evaluación del desempeño

Un servicio profesional de carrera, orientado a mantener a los mejores hombres y mujeres en la función pública, requiere el diseño de un mecanismo efectivo de evaluación del desempeño, favoreciendo y estimulando la productividad y el trabajo de calidad en el servicio público, cuya lógica sea la separación del cargo de aquellos que no logren un desempeño acorde con los estándares establecidos.

En este sentido, existió un bono de actuación como incentivo el cual se desvirtuó al generalizarse y aplicarse de manera independiente a los resultados y la actuación de los servidores públicos. Si bien se han dado esfuerzos para realizar una evaluación del desempeño que permita el otorgamiento meritorio de este tipo de incentivos, no se ha logrado un adecuado sistema de evaluación para otorgar niveles de incentivo ya predefinidos, además de no estar vinculados con el sistema de evaluación de los clientes.

Se está visualizando incorporar este bono al sueldo, probablemente a la compensación garantizada,⁷ y crear un nuevo sistema de incentivos vinculados a metas y a la evaluación de los clientes. De nueva cuenta, las restricciones presupuestales pueden limitar la implantación de un sistema efectivo de evaluación del desempeño que permita favorecer la productividad y la calidad en el servicio.

⁷ Se estima conveniente incorporarlo a la compensación garantizada para no afectar la exigencia de un mayor monto para la jubilación incrementando los pasivos del ISSSTE.

h. Separación

La separación de mandos medios y superiores no tiene hasta ahora reglamentación alguna. Al considerarlos personal de confianza son retirados sin ninguna indemnización, siendo este hecho uno de los retos a considerar al instaurar el sistema de servicio profesional. La restricción presupuestal puede pesar de nuevo aquí, al procurar el otorgamiento de una compensación económica al servidor público separado de su cargo por causas ajenas a su voluntad.

Actualmente se dispone del seguro de “Separación Individualizado”, en el cual el servidor público puede constituir un fondo de retiro ahorrando 2,4,5 o 10 por ciento de su sueldo y la SHCP otorgar un porcentaje igual. El monto total acumulado más los intereses se entregan a la baja del funcionario público. Este seguro sólo se otorga a mandos medios y superiores y se visualiza como un fondo de ahorro, sin corresponder a una compensación por despido. El problema mayor estaría en el llamado personal de enlace.

5. LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS⁸

Los gobiernos estatales en México tienen heterogeneidad amplia en el manejo y administración de recursos humanos. Son pocos los estados que tienen una ley de servicio civil o profesional. En los casos donde existe, no corresponde exactamente a un ordenamiento de tal tipo. La

⁸ Esta parte se basa en un estudio próximo a publicarse sobre servicio profesional en los estados, coordinado por el autor.

mayor parte de las leyes se orientan a la permanencia y consideración del personal de base.

Dentro de las diferencias de orientación para estas leyes encontramos, la existencia de leyes que regulan al personal de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, incluso algunas que incorporan a los municipios como el caso de Oaxaca.

Todos los estados señalan el ingreso por nombramiento, pero sólo dos estados exigen el examen de conocimientos y aptitudes, bajo un sistema de convocatoria abierta y concurso. En algunos casos, como Baja California el ingreso para plazas de base se realiza por negociación con el sindicato condicionando, en consecuencia, una orientación netamente basada en aptitudes.

De igual manera, todos los estados consideran la capacitación, pero son escasos los que tienen un sistema integral de formación, basado en necesidades y vinculado a la promoción y/o permanencia en el puesto, y también vinculado a la evaluación del desempeño. Los sistemas escalafonarios igualmente tienen rangos de discrecionalidad y en algunos estados no señalan elementos para su manejo.

La mayoría de los ordenamientos son de corte laboral y bajo lineamientos generales que otorgan un margen de maniobra alto. La separación, en consecuencia, es por fallas graves y con procedimientos más jurídicos que administrativos, no facilitando la salida de quienes no han llevado a cabo un buen trabajo.

Comentario Final

Un servicio profesional no constituye la panacea para modernizar a la Administración Pública mexicana; sin embargo, es una condición necesaria que implica un rediseño en el gobierno y en la lógica bajo la cual se conduce el personal de mando, que a veces es más leal al jefe o grupo de trabajo que a la sociedad a la cual debe servir.

En el mundo actual, las administraciones públicas se enfrentan a un nuevo marco referencial, a nuevas “megatendencias” (rendición de cuentas, reformas presupuestales, flexibilización de los servicios civiles, códigos de ética, entre otras) que replantean no los fines que persiguen, sino las formas tradicionales de hacer las cosas. Los gobiernos deben preservar sus vínculos con la sociedad y transparentar su actuación mostrando con claridad de acuerdo a los valores y a las capacidades que mejoren las condiciones de vida de la sociedad.

En el contexto actual, no se puede eludir el trabajo basado en la rendición de cuentas y la ética de los funcionarios. De igual forma, el cuidado en la respuesta que debe proporcionarse al cliente o al ciudadano y a la flexibilización de estructuras y formas de trabajo. Es evidente que para ello se requieran agentes profesionales, constituyéndose en el núcleo estratégico en el que hay que trabajar para que el servicio público sea el medio bajo el cual se genera una relación gobierno-ciudadano que sea confiable, cooperativa y favorecedora del desarrollo en todos los campos de la nación.

El rediseño del quehacer gubernamental implica un capital humano que requiere ir creciendo en el ser, el hacer y el tener. En consecuencia, un servicio profesional es la clave para mejorar el conjunto de funcionarios

públicos y por ende, su productividad y motivación, su identidad organizacional, así como su capacidad de adaptación y respuesta a las demandas ciudadanas.

Como menciona Amalia Matteo, “mérito, capacidad y ética son los tres valores que deben prevalecer en la selección de un funcionario. La sociedad se auto-estimarán más y será más justa, equilibrada, libre y democrática cuanto más idóneos y éticos sean sus políticos y funcionarios”.⁹ Es razonable esperar en los años venideros una nueva cultura de los servidores públicos que favorezca el cumplimiento eficiente de la misión gubernamental. Se debe transitar a un nuevo paradigma enfocado al capital humano y a las organizaciones que desarrollan el personal en todos los sentidos para realmente lograr la innovación en los gobiernos y rescatar ese talento y la creatividad de que disponen los funcionarios públicos. Este nuevo modelo basado en el desempeño de la gente corresponde al legado de Confucio que señaló: “Que haya hombres y el gobierno progresará, sin ellos dejará de existir. Con hombres inteligentes podrá florecer rápidamente. Por lo tanto, para conseguir un buen gobierno, hay que encontrar a las personas indicadas”.

⁹ Matteo Amalia. *Ética y Valores: El Estado y la Ciudadanía en la Lucha contra la Corrupción*, Ponencia presentada en el 4to. Congreso en el CLAD. México, Octubre 1999.

Bibliografía

Crozier, Michel. *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, en: *Revista de Reforma y Democracia*, N° 7, CLAD, Caracas, Venezuela, 1997.

Graham, Laurence. *Civil Service Reform in Brazil: Principles versus Practice*, University of Texas Press, Austin, Texas, 1968.

Haro Bélchez, Guillermo. *Servicio Público de Carrera, INAP*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Kliksberg, Bernardo. *Formación de Administradores para el Sector Público de América Latina*, CLAD, Caracas, Ven. 1979.

Matteo, Amalia. *Ética y Valores: El Estado y la Ciudadanía en la Lucha contra la Corrupción*, Ponencia presentada en el 4to. Congreso en el CLAD. México, Octubre 1999.

Méndez, José Luis. *La experiencia del Servicio Profesional electoral. Algunas lecciones para la creación del servicio civil de carrera en México*, en: *Revista de Administración Pública*, N°. 100, INAP, México 1999.

Oszlak, Oscar. *El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros*, BID, Washington, 2001.

Pardo, María del Carmen. *Viabilidad política del Servicio Civil de Carrera en México*, *Revista de Administración Pública*, N°. 100 INAP, México 1999.

Puig Escudero, Antonio. *Servicio Integral de Profesionalización (Un servicio civil de carrera vigente)*, *Revista de Administración Pública*, N°. 100 INAP, México, 1999.

Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas*, Plaza y Valdés Editores, México.



Expectativas en torno al servicio profesional de carrera en México

José R. Castelazo*

Abstract

Este artículo analiza en perspectiva histórica los esfuerzos que se han realizado para tener una función pública moderna, las expectativas que se generan con el servicio profesional de carrera, las condiciones que deben cumplirse para tener la carrera administrativa, así como un conjunto de interrogantes que deben aclararse para que sea un sistema de oportunidades confiables y aceptadas.

Palabras clave: continuidad, empleo público, personal público, desarrollo, servicio civil.

The author analyzes in historical perspective the efforts that have been carried out to have a modern public function; the conditions that should be completed to have the administrative career, as well as a group of queries that you should clear up so that it is a system of reliable and accepted opportunities.

Key Words: continuity, public employment, public personnel, development, civil service.

*Secretario Ejecutivo del INAP.

I. Introducción

La expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, da oportunidad de reflexionar sobre uno de los aspectos fundamentales de la Administración Pública: el personal que en ella labora.

Todo servicio profesional de carrera persigue especializar y perfeccionar constantemente a quienes se dedican de tiempo completo a la función pública, con el fin de asegurar la estabilidad y continuidad de los programas gubernamentales, presumiblemente a favor de la sociedad, es decir, alejados del vaivén de la lucha política que supuestamente obedecen más a la coyuntura que a la estructura; las promesas políticas, se afirma, son efímeras; en cambio, la tarea del sector público es permanente.¹

El servicio profesional de carrera pretende establecer una administración pública despolitizada (queriendo decir apartidista), la cual se orienta por principios de legalidad, capacidad, honestidad y transparencia.²

Por tanto, se exige a los servidores públicos lealtad a las instituciones sobre la debida a las personas, grupos o partidos políticos. Tal lealtad se compensa con la esperanza de ascenso en la escalera del servicio, estabilidad laboral, capacitación continua, oportunidades periódicas y sistemáticas de mejorar en el empleo, remuneraciones dignas, servicios

¹ Para ahondar en el concepto, se recomienda la lectura de la Revista de Administración Pública No. 103, "El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana", varios autores, INAP, México, 1999.

² En la Ley recién aprobada estos cuatro principios se desdoblan en siete (legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito).

sociales y médicos para el empleado y sus dependientes, retiro honroso, entre otras.³

Aun y cuando la dicotomía entre política y administración pública ha quedado superada en el debate académico por una realidad que tercamente la rechaza,⁴ todo servicio profesional de carrera ha de enfrentar tres factores de poder real:

- *El primero, se refiere al “sistema de botín” (todo para el ganador), propio de una democracia precaria, ausente de un sistema competitivo de partidos y de una cultura cívica participativa. Dadas tales condiciones, el poder se finca en “grupos de interés” más que en instituciones.⁵*
- *El segundo, se relaciona con los sindicatos burocráticos que se sienten amenazados en su estructura y manejo de poder interno. Esta situación se presenta en un sistema político corporativizado.⁶*
- *El tercero, se enfrenta a una élite de altos funcionarios que creen tener todas las soluciones en sus manos e “inventan” procedimientos de reclutamiento, selección, desarrollo, permanencia y retiro de personal público profesional, fuera de la realidad, obedeciendo a esquemas extralógicos que poco tienen que ver con el manejo político-administrativo en un sistema particular.⁷*

³ RAP 103, op. cit., en especial el artículo de Antonio Puig Escudero, “Servicio Integral de Profesionalización (Un Servicio Civil de Carrera vigente)”, pp. 75-86.

⁴ Ver Waldo, Dwight, Administración Pública, especialmente el capítulo 3 “¿En que se diferencia la Administración Pública y Privada?”, pp. 68-82, Ed. Trillas, México. 1967.

⁵ Borja, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 916.

⁶ Durante la administración de Lázaro Cárdenas se adoptó el corporativismo como una copia de los regímenes sindicales de índole socialista, adaptándola a la realidad mexicana. A pesar de los avances de la democracia interna, en el servicio público de nuestro país todavía persiste este tipo de organización.

⁷ Véase la corriente de la gerencia pública encabezada por ideólogos estadounidenses, como David Osborne y Edward Gaebler. El más reciente trabajo de Guerrero, Omar, “La gerencia pública en la globalización”, representa un análisis detallado de esta corriente, Porrúa-UAEM, México, 2003, pp. 376.

No sé que tanto se tomaron en consideración estos aspectos para formular la Ley, lo cierto es que en ella encontramos algunas omisiones o limitantes que con el tiempo pudieran superarse.

II. Sol y sombra del empleo público

El asunto del empleo público tiene dos caras:

- *La faceta luminosa se vincula con una política de Estado que trata de conjugar dos derechos: el de los empleados públicos con el fin de garantizar el acceso a una vida digna, estabilidad, desarrollo en el trabajo⁸ y justicia laboral, así como el de la sociedad, eterna aspirante a contar con una gestión pública satisfactoria.⁹*
- *La oscura se identifica con la “burocracia”, en su acepción peyorativa asociada a tortuguismo, tramitopatía, influyentismo, ineficiencia, abuso de autoridad, en fin, campo propicio a la corrupción. Por todo ello, la burocracia es una de las minas inagotables de críticas a los gobiernos.¹⁰ En los hechos, la burocracia así concebida, obra contra las legítimas aspiraciones sociales.*

Las formas de superar los problemas planteados por la organización burocrática son complejas, tal y como lo demuestra la evolución de la Administración Pública Mexicana, en especial, en lo relativo a la profesionalización de los servidores públicos.

⁸ Estos Derechos están plasmados en el Artículo 123, apartado “B”.

⁹ Los Derechos sociales enmarcados en la Constitución, se concretan en los servicios de salud, educación, alimentación, trabajo, vivienda, cultura, recreación.

¹⁰ Las críticas a la burocracia en México han sido dirigidas, desde el siglo pasado y antes, a la falta de profesionalismo y al exceso de protección de los empleados públicos, tal y como se puede apreciar en el discurso de José Ma. Luis Mora (1837), “Los efectos perniciosos de la empleomanía”, en *Obras Sueltas*, México, Porrúa, 1963.

En México se ha avanzado más en el aspecto de los derechos de los trabajadores que en los de la sociedad. Consistentemente se ha enfatizado en conseguir las llamadas “conquistas laborales” y en menor medida la profesionalización. Las primeras, sustentadas en un principio de justicia social, uno de los motores del desarrollo del país, a lo largo de su historia.¹¹

La explicación de este fenómeno del empleo público merece contextualizarse.

III. Los inicios ...

En la línea de los derechos para los trabajadores públicos, cabe mencionar el “Montepío de Ministros y Oficinas” que existió de 1783 a 1837; también, la creación de la Asociación Mutualista de Empleados Públicos, AMEP (pensiones de retiro, viudez y orfandad) en 1875, o la Confederación General de la Administración Pública (COGAP), en la década de 1920, primero con el respaldo del Presidente Adolfo de la Huerta y posteriormente con el de Álvaro Obregón.¹²

¹¹ Hidalgo abolió la esclavitud como uno de sus primeros actos reivindicatorios; Morelos estableció en los “Sentimientos de la Nación” el sentido de la Independencia, no tanto para separarse de España sino para procurar la igualdad en una nueva sociedad de hombres libres. Asimismo, la reforma significó no sólo la separación entre Iglesia y Estado sino la redistribución de la riqueza; se trataba, al fin y al cabo, de restarle poder económico a la Iglesia, así, un hecho indudable a favor de la justicia social, fue el reconocimiento del individuo como ciudadano. Igualmente, dentro de las instituciones creadas en el Siglo XX relacionadas con los derechos sociales, destacan la Reforma Agraria, el reforzamiento de la SEP a nivel nacional, la salud pública, la seguridad social, las condiciones laborales, la vivienda, la urbanización, la infraestructura, entre otras. Junto a esta creación de instituciones, es importante considerar el crecimiento poblacional: de 15 millones en 1900 a 100 millones en el año 2000 (un análisis objetivo de esta circunstancia explica, pero no justifica, el dramático rezago mexicano en materia de justicia social).

¹² Haro Bélchez, Guillermo. *El Servicio Público de Carrera en México: tradición y perspectivas*. INAP – Miguel Ángel Porrúa. México. 2000. Guerrero, Omar. *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*. INAP. México. 1998.

No fue sino hasta 1925 cuando este esfuerzo es asumido como una obligación gubernamental mediante la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro,¹³ probablemente retomando los propósitos de la AMEP. Para medir la magnitud de la función de esta Dirección fue necesario que el Gobierno Federal ordenara el levantamiento del “Censo de Funcionarios y Empleados Públicos 30 de noviembre de 1930”, realizado por la Dirección General de Estadística de la Secretaría de la Economía Nacional.¹⁴ Las quince dependencias del Poder Ejecutivo Federal y los tres únicos organismos paraestatales de entonces (Universidad Nacional, Beneficencia Pública y la propia Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro) arrojaron un total de 40,442 personas. Como veremos más adelante, la situación ha variado.

Promover la justicia distributiva, idea imperante en 1934, o la necesidad de mantener el control político de los empleados públicos, o las dos cosas, motivaron a Abelardo L. Rodríguez a publicar un peculiar Acuerdo Presidencial que establece la “*Organización y Funcionamiento del Servicio Civil*”,¹⁵ peculiar por su efímera vigencia (abril-noviembre de ese año), y por una declaración digna de Tirano Banderas:¹⁶ “Abdico a la facultad constitucional que tengo para nombrar libremente a funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo”.¹⁷

¹³ Ley de Pensiones Civiles de Retiro en Agosto de 1925. Haro Bélchez, *op. cit.* p. 48.

¹⁴ Dirección General de Estadística, *Censo de funcionarios y empleados públicos, 30 de noviembre de 1930*, Secretaría de la Economía Nacional, México, 1934.

¹⁵ Secretaría de Gobernación, *Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil*, en *Diario Oficial de la Federación*, jueves 12 de abril de 1934.

¹⁶ Inclán del Valle, Ramón. *Tirano Banderas*, Ed. Porrúa Hermanos, México, 1977.

¹⁷ Secretaría de Gobernación... *op. cit.*

A pesar de la “abdicación”, tal Acuerdo exime de su observancia a una larga lista de puestos que van desde los secretarios y jefes de departamento, hasta los empleados supernumerarios (*sic*), pasando por oficiales, secretarios particulares, ayudantes, choferes y servidumbre (*sic*).¹⁸

No obstante la precariedad del Acuerdo, sin duda constituye un precedente para el servicio público. En ese documento aparece lo que hoy sería calificado como “equidad de género”, al señalar que “no habrá distinción de sexos en su aplicación” (la sigue habiendo). Por otra parte, prohibía a los extranjeros participar en el Servicio Civil de Carrera¹⁹ (en la Ley recién aprobada, dicha condición se modifica).

Un año después, en 1935, ya en pleno corporativismo, se crea la Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado (AOTE), que aglutinó a sindicatos tales como: “Agricultura y Fomento”, “Obras Públicas”, “Forestal de caza y pesca del Distrito Federal”; “Beneficencia Pública”; y los de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; y de Economía Nacional, entre otros. La AOTE formaría parte del Comité Nacional de Defensa Proletaria, impulsado por Vicente Lombardo Toledano.²⁰

¹⁸ *Ibidem*, Artículo 2.

¹⁹ *Ibidem*, artículos 10 y 11. (Esta disposición fue modificada, primero en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938, en el art. 6°; que a la letra dice: “Todos los trabajadores federales deberán ser de nacionalidad mexicana, y sólo podrán ser substituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos técnicos que puedan desarrollar eficientemente el servicio de que se trate. La substitución será decidida por el titular de la Secretaría o Departamento de Estado respectivo, oyendo antes al sindicato que corresponda y, en caso de desacuerdo entre éste y el titular, se estará a lo que resuelva el Tribunal de Arbitraje”. Posteriormente fue ratificada, si bien modificada, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, art. 9° que a la letra dice: “Los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser substituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato”).

²⁰ FSTSE, *Testimonios Históricos: La lucha por una ley protectora de los trabajadores y el surgimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado*, FSTSE, México, 1982, pp. 29-32.

El régimen presidido por Lázaro Cárdenas se caracteriza por el auge de las organizaciones obreras y campesinas. En el sector público, además de la AOTE, surgen los sindicatos de Telegrafistas, Caminos, Empleados Postales, Obras Públicas, el Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública; y nuevas agrupaciones como el “Alo Izquierda de Empleados Federales” o la “Unión de Empleados de Gobierno”.²¹

En el contexto de un gobierno popular, fraguado en una revolución armada y legitimado en una nueva Constitución Política, en un país en circunstancia similar a la de un escritor frente a una hoja en blanco (había todo por hacer), los obreros, lo mismo que los empleados públicos, se asumen como parte de la clase trabajadora. No hay diferencias entre ellos, unidos luchan por reivindicar sus derechos a mejores condiciones de vida.

Así, en 1936, descansando en la AOTE y en otros sindicatos, se crea la Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE), que habría de ser parte fundadora de la aún actuante Confederación de Trabajadores de México (CTM). Un aspecto característico de la FNTE era su aspiración de alcance nacional al pretender representar, individual y colectivamente, a los trabajadores de los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) así como a los pertenecientes a los tres poderes de la Unión.²² Su ambición era grande (nunca lo logró).

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*, pp. 53-71.

IV. El desarrollo ...

En ese camino, en 1938, por iniciativa del Ejecutivo Federal, entra en vigor el *Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado*.²³ Paralelamente, sustentada en la FNTE, se crea la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE),²⁴ que excluye de su manto a los trabajadores públicos de los estados y municipios e impide la afiliación individual, para agrupar solamente a los sindicatos de los poderes federales. Uno de los rasgos fundamentales de esta organización era su misión de control político en un país con crecimiento acelerado, abocado a fortalecer institucional y pragmáticamente al presidencialismo mexicano.

La FSTSE obtiene su registro ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en noviembre de 1940,²⁵ en el ámbito del Departamento del Trabajo. En materia de conflictos laborales, continuaba un trato sin distinciones entre los trabajadores públicos y privados.

Al año siguiente, 1941, la política laboral, recargada a la izquierda con Cárdenas, vira hacia la derecha con Ávila Camacho. Se ponen en práctica las nuevas relaciones entre el gobierno y sus empleados, establecidas en el Estatuto de 1938, que define, entre otras cosas, la separación entre trabajadores de base y de confianza. El gobierno emite “nombramientos” en lugar de firmar contratos, se asume más como “empleador” que como “patrón”. El “Contrato Colectivo de Trabajo” se sustituye por las

²³ Secretaría de Gobernación, *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1938, México.

²⁴ La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, FSTSE, queda constituida formalmente el 29 de octubre de 1938. FSTSE, *Testimonios ... op. cit. p. 569-571*.

²⁵ *Ibidem*.

“Condiciones Generales de Trabajo”. Se establecen las Bases para el Escalafón en la Administración Pública Federal, intentando, débilmente, construir una carrera administrativa. Se ordena la desaparición de las juntas arbitrales que existían en cada dependencia, e importante resulta señalar la prohibición a los sindicatos burocráticos de adherirse a las centrales obreras. En la práctica, que no en el Estatuto, se nulifica el derecho de huelga.

Estas medidas otorgaron al Gobierno Federal un mayor control sobre la masa de trabajadores burocráticos a cambio de estabilidad en el empleo.

Casi dos décadas después, el país y el sector público habían crecido. El Gobierno Federal se había diversificado y su fuerza laboral aumentado.

En 1959 – gobernaba López Mateos – se agrega el apartado “B” al Artículo 123 Constitucional, se publica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (que sustituye al Estatuto) y se crea, sobre la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, ISSSTE (para burócratas federales y sus dependientes).²⁶ Es hasta este momento en que se distingue a los empleados públicos de otro tipo de trabajadores, colocándoles bajo un régimen jurídico – político especial. Se privilegia el liderazgo sindical a cambio de la lealtad al Presidente: una vez más, el control político cobra relevancia sobre la profesionalización de los servidores públicos. La base de la permanencia y el ascenso son los años de servicio y sólo formalmente la capacidad.

²⁶ Semanario Judicial de la Federación, T. XXV. P. 918, en Haro Bélchez, ... *op. cit.* p. 51.

Como apoyo al crecimiento y diversificación de la función gubernamental, hacia la mitad de 1950, la Universidad Nacional Autónoma de México establece la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales (ahora Facultad), en la cual se instauró la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Actualmente, esta carrera se estudia en 27 universidades públicas y en 15 privadas.²⁷ En 1974 se crea el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública en el que hoy en día están agremiados 1,600 profesionales.²⁸ Durante cuatro décadas han egresado de esta carrera alrededor de 16,000 estudiantes (aproximadamente el 90% presta sus servicios en los tres órdenes de gobierno) y están en aulas cerca de 10,000 alumnos en el 2003. De los egresados sólo 6,500 cuentan con cédula profesional.²⁹

Volviendo a la cadena de esta evolución, en 1967 hubo dos modificaciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:³⁰

- *La primera perfecciona la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Por otro lado, aclara la calidad de trabajadores de base para los directores y subdirectores de las escuelas del Instituto Politécnico Nacional y de las escuelas Normales para Maestros. Previene el procedimiento para clasificar las oposiciones de las plazas de personal médico.*

²⁷ Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Asociación Nacional de Estudiantes de Ciencia Política y Administración Pública.

²⁸ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, www.cncpyap.org.mx.

²⁹ Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.

³⁰ Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se adiciona el artículo 119 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 1967.

- *La segunda alerta sobre el marcado ausentismo de los trabajadores en general, y en lo particular de los adscritos a los servicios médicos,³¹ el ordenamiento trata de evitarlo.*

La Administración Federal 1970-76, crea la Dirección General de Estudios Administrativos dentro de la estructura de la Secretaría de la Presidencia, cuya labor primordial fue asistir técnicamente la elaboración del Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal (de la administración central, la descentralizada y la de participación estatal mayoritaria). Se computaron 1'398,410 empleados públicos: ¡tres mil por ciento más que cuarenta años antes!.

Dicho censo fue publicado en 1975 por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal,³² integrada intersecretarialmente. La presidía la Secretaría de Gobernación con la participación de titulares y suplentes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Trabajo y Previsión Social, de la Presidencia y del ISSSTE, junto con representantes de la FSTSE.

En la vertiente de la profesionalización, en 1971, quizá para dar respuesta a los ordenamientos constitucionales contenidos en el artículo 123, apartado B, fracciones VII y VIII, cito textualmente:

- VII. “La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública”.

³¹ Cabe recordar el movimiento médico que en ese año puso en jaque la prestación de los servicios de salud en el Distrito Federal, *Historia del Movimiento Médico*, Juan Carlos García Guzmán, Documento inédito, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1971. Consultar la prensa de la época.

³² Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal*, 1975, Dos Tomos, México, 1976.

VIII. “Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad...” ,

Por otra parte, en la estructura del ISSSTE se crea el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, CNCA,³³ destinado exclusivamente a los trabajadores sindicalizados. Con el tiempo, el CNCA se transformaría en el Instituto Nacional de Estudios Sindicales y de Administración Pública,³⁴ bajo la responsabilidad única de la FSTSE donde actualmente se imparte, desde 1988, la licenciatura en Derecho Burocrático,³⁵ destinada a la defensa de las conquistas laborales.

En 1972, la política de justicia social impulsa el establecimiento del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado, el FOVISSSTE,³⁶ en concordancia con el del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT.

Durante el período 1976-82, en el marco de la Reforma Administrativa, que fue estructural, procesal y funcional, se crearon los Comités Técnicos de Administración y Desarrollo de Personal con una visión de sistema integral, conformada por los subsistemas de: *planeación de recursos*

³³ El Centro Nacional de Capacitación Administrativa, CNCA, se crea en 1971 para encargarse de las tareas de capacitación destinadas a los empleados públicos de base. Este Centro trabajó en coordinación con la Presidencia de la República, a la que le corresponde la capacitación de los empleados de confianza. Carrillo Castro, Alejandro. *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los medios para alcanzar el modelo de país al que aspiramos*, ISSSTE, México, 1977.

³⁴ El CNCA fue trasladado a la FSTSE en la década de los 80's, y se transformó en el Instituto Nacional de Estudios Sindicales y de la Administración Pública, con las mismas atribuciones que su antecesor.

³⁵ La licenciatura se imparte en doce cuatrimestres, y han egresado de la misma 140 personas por año. (1400 en total).

³⁶ Decreto por el que se reforma el inciso f, de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 Constitucional en *Diario Oficial de la Federación*, 10 de noviembre de 1972.

humanos, empleo, remuneraciones, relaciones laborales, capacitación y desarrollo, y evaluación. Para la armonización y toma de decisiones en ese sistema, había una correspondencia en la cúspide entre la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y la FSTSE y en cada dependencia y entidad, entre el titular, el secretario general del sindicato, la oficialía mayor y la dirección general de personal. Esta forma de actuación respecto del personal público, con el tiempo se vio truncada, como veremos más adelante.

Mientras tanto, vale la pena mencionar que como parte del esfuerzo de profesionalización de la Administración Pública, el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, creado como asociación civil en 1955, inicia sus tareas de consultoría para el gobierno federal y comienza a impartir cursos de actualización y metodología en apoyo de la Reforma Administrativa del sector público, en 1977. La profesionalización de la función pública en general y de los servidores públicos en lo particular, es un tema fundacional del INAP,³⁷ lo cual se manifiesta a través de diversas vertientes: la investigación,³⁸ la profesionalización y actualización

³⁷ En el Acta Constitutiva de 1955, se plantea que el INAP "Promoverá el desarrollo de las Ciencias Administrativas en México ... (así como) agrupar los esfuerzos de las personas interesadas en el estudio, la investigación o la práctica de la administración pública ...".

³⁸ Entre otras investigaciones se han publicado: El Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores del Estado, serie Praxis n° 42, 1981; La Profesionalización del Servicio Público, serie Praxis n° 91, 1996; La Modernización de la Administración Pública en México, 1996; La Organización de la Administración Pública ante los nuevos retos del Estado, 1997; El Funcionario, el diplomático y el Juez. Las Experiencias en la Formación Profesional del Servicio Público en el Mundo, 1998; Profesionalización de los Servidores Públicos, 1998; Cómo servir mejor a los ciudadanos, 1999; Profesionalización de los Servidores Públicos Locales en México, 1999; Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas, 2000. Así mismo se llevó a cabo un estudio de Derecho Comparado respecto al servicio profesional de carrera en países europeos y americanos, de la misma manera se llevó a cabo el seminario Servicio Público de Carrera en México, experiencias y perspectivas, 2001. La Revista de Administración Pública, publicación oficial del INAP, ha dado espacio a numerosos artículos sobre el tema, entre estos destacan *La Formación de Funcionarios Públicos*, RAP n° 1, enero-marzo de 1956; *El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, RAP n° 3, julio-septiembre de 1956.

permanente,³⁹ la consultoría y asistencia técnica,⁴⁰ así como la conjunción de esfuerzos que en la materia realizan los estados y municipios.⁴¹

El tema de la profesionalización lo retoma el gobierno durante 1982-88. Por Acuerdo Presidencial nace la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil,⁴² instancia que reflejaba la necesidad de acercamientos políticos e instrumentación técnica entre las Secretarías de Gobernación, la entonces nueva de Programación y Presupuesto (que la presidió), la también recién creada Contraloría General de la Federación, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social y el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

³⁹ Actualmente el INAP imparte tres maestrías: Administración Pública, Finanzas Públicas, e Informática; la licenciatura en Gobierno y Administración Pública; siete especializaciones: "Informática Gubernamental", "Finanzas Públicas", "Recursos Materiales", "Análisis de Políticas Ambientales", "Administración y Desarrollo de Personal"; además se han desarrollado diplomados y talleres con temas de interés nacional. Se mantiene un intenso programa de cursos cortos e institucionales, entre los que destacan: Taller de Transparencia y el Seminario de Instrumentación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

⁴⁰ Se han proporcionado servicios de consultoría a instituciones Federales, Gobiernos Estatales y Municipales, entre ellos: Senado de la República, "Modernización y racionalización de los Servicios Técnicos y Administrativos"; Secretaría de Salud, Comisión Federal para la Protección contra riesgos Sanitarios (Cofepris), "Escenarios para la Organización de la Comisión Federal para la Protección contra riesgos Sanitarios", "Manual General de Organización", "Taller de Planeación Estratégica", "Taller para evaluar la estructura orgánico-funcional", "Manuales de Procedimientos Administrativos", "Impactos en costos y beneficios de cambios regulatorios", Institutos Nacionales de Salud: "Diagnóstico sobre su situación actual", Consorcio Mujer y Salud: "Diseño de su instrumento de creación"; al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, "Taller para la elaboración de la normatividad específica de operación", "Reglamento Interior"; en el Instituto Politécnico Nacional, "Libros Blancos", "Taller de Control Interno"; en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, "Evaluación del Fondo para la Creación de Cátedras Patrimoniales de Excelencia y del Fondo para Retener en México y repatriar a los Investigadores Mexicanos", entre otras.

⁴¹ Entre las publicaciones periódicas del INAP está la Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal, ha publicado en coedición con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos la serie de nueve manuales de administración municipal. Además se cuenta con una Red de Institutos de Administración Pública de las entidades federativas.

⁴² Secretaría de Gobernación. *Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación, 29 junio 1983, México.

En ese Acuerdo se enuncia el servicio civil de carrera sin definirlo, se involucra a los estados y municipios sin prever mecanismos de coordinación, pero sobre todo se le otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto la facultad de proponer las medidas para asegurar “la correcta ejecución de las decisiones ...”,⁴³ lo cual significó un cambio de paradigma.

En ese sexenio se publica el “Quién es quién en la Administración Pública de México”⁴⁴ (802 fichas biográficas), trabajo analizado en “Nuestra Clase Gobernante”,⁴⁵ por referirse a los funcionarios que ocupaban los cargos de Director General hasta secretarios de Estado (mandos superiores del Ejecutivo). El perfil de los servidores públicos, derivado de ese estudio fue el siguiente:

Características	Hombres	Mujeres
Proporción	94.26%	5.74%
Edad	45 años	42 AÑOS
Experiencia en el Sector Público	17 años	14 años
Profesión predominante	Licenciado en Derecho	Licenciado en Derecho
Casa de estudios	UNAM	UNAM
Postgrado	NO	NO
Puestos públicos previos	7	5
Afiliación partidista	No	No
Experiencia docente	Si	Si
Lugar de origen	Provincia	Ciudad de México
Publicaciones	No	No

Posteriormente se publicaron los “Diccionarios Biográficos del Gobierno Federal”, que incluían al personal directivo mencionado, tanto de carácter administrativo como sustantivo, de los tres poderes de la Unión. El último “Diccionario” se publicó en el año de 1992, con una *addenda* en 1993.

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ Presidencia de la República, *Quien es Quien en la Administración Pública de México, México, 1983.*

⁴⁵ *Castelazo, José R., Nuestra Clase Gobernante, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Investigaciones en Administración Pública, 1985.*

Esa información biográfica sólo tuvo fines de difusión. Aunque su análisis estadístico y cualitativo es interesante, no tuvo consecuencias político-administrativas. En otros términos, no generó decisión alguna sobre la profesionalización.

A pesar de ese loable esfuerzo por transparentar la carrera de los funcionarios públicos, el concepto de servicio civil quedó inacabado, pues la visión funcional e integral, el enfoque sistémico, fue sustituido por el control y disciplina presupuestarios.

Decíamos que el paradigma cambió, y así fue porque en el mundo los paradigmas se modificaron. Quienes antes abogaban por un Estado actor y promotor del desarrollo (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo), reorientaron sus políticas en el sentido de reducir el tamaño del Estado, procurar un “déficit cero”, reestructurar organismos públicos, fusionarlos o desaparecerlos, y abrir espacios públicos al capital privado, particularmente transnacional. De esta manera se fue instrumentando la primera de las reformas “estructurales”.

Durante 1988-94, la “buena” administración de personal era la que menos gastaba y la que menos plazas tenía. Se instrumentó la política de congelamiento de plazas, no sustitución de vacantes, y sobre todo, recortes presupuestales. La Unidad de Servicio Civil en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ya había desaparecido la de Programación y Presupuesto) era el más eficaz cancerbero de esta política.⁴⁶ Tal situación continuó y se perfeccionó en el siguiente sexenio. Se trataba, y aún se trata, de ahorrar a toda costa.

⁴⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Reglamento Interior en Diario Oficial de la Federación*, Diciembre de 1988.

En este entorno, los procesos de reclutamiento y selección, la inducción al puesto y la capacitación y desarrollo, significaban inversiones de largo plazo, pero demandaban erogaciones inmediatas que el gobierno no estaba dispuesto a realizar, pues no tenían cabida en esta política. Comenzaba la sangría de recursos humanos (que aún continúa) del servicio público hacia un destino incierto mediante la estrategia inducida desde el poder, eufemísticamente denominada “retiro voluntario”.⁴⁷

México, como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde 1994, habría de adoptar la política de profesionalización del servicio público recomendada para los países integrantes. Hasta ese momento, como se ha revisado, nuestro país era omiso en el cumplimiento de tal condición.⁴⁸

V. Situación contemporánea

Así, el 28 de abril de 1998 el Senado de la República admite una Iniciativa de *Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos en la Administración Pública Federal Centralizada*,⁴⁹ la cual se “murió” en comisiones y ni siquiera fue dictaminada. Evidentemente no estaban dadas las condiciones políticas para su impulso a final de sexenio.

⁴⁷ La estrategia “retiro voluntario” consiste en promover que los servidores públicos con determinada antigüedad adelanten su retiro, para que con ello, puedan jubilarse anticipadamente, así, su plaza queda vacante y no es cubierta por ningún otro funcionario.

⁴⁸ OECD Act. *Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*, en www.oecd.org.

⁴⁹ Senado de la República. *Iniciativa con Proyecto de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada*, Diario de Debates, 28 de abril de 1988.

Sin embargo, no todo fue en vano, tal Iniciativa habría de servir como base a la *actual Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal*, aprobada en abril de 2003⁵⁰ (la estructura básicamente es la misma. De hecho, cambia la denominación de algunas instancias como la “Comisión Técnica” por “Consejo Consultivo”; a los “Comités” de las dependencias se les agrega que serán “técnicos de profesionalización y selección”; se modifica el término “Reclutamiento” por el de “subsistema de ingreso”; el de “Capacitación y educación formal” por el “subsistema de capacitación y certificación de capacidades”, entre otras modificaciones).⁵¹

El año 2000 significó un cambio fundamental para el sistema político administrativo mexicano: el Partido Revolucionario Institucional sería desplazado del Poder Ejecutivo Federal.⁵² La “alternancia” en el poder presidencial fue lo que se inauguró en la democracia mexicana. Esta circunstancia abría el camino para dar estabilidad a la administración pública independientemente del partido que ocupara la presidencia. En otros términos, se dieron las condiciones políticas adecuadas al establecimiento, ahora si, de una Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.

Ante la inminencia de la puesta en marcha de la nueva Ley, es importante revisar algunos aspectos cuantitativos y cualitativos que permitan prever obstáculos e identificar campos de oportunidad para su instrumentación.

⁵⁰ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, jueves 10 de abril de 2003.

⁵¹ Senado de la República, *Iniciativa ... op cit.*

⁵² Efectivamente los resultados electorales fueron: 42.52% para el PAN, 36.11% para el PRI y 16.64% para el PRD.

Con base en estos antecedentes, es momento de referirnos al perfil de los servidores públicos federales. Imaginemos una pirámide estratificada en tres capas:

VI. Perfil de los servidores públicos federales

- **En la base** (por así decirlo pues ocupa prácticamente todo el volumen de la pirámide) encontramos a los empleados operativos, trabajadores sindicalizados (FSTSE): alrededor de dos millones de servidores públicos, incluidos los “descentralizados”, de las Secretarías de Educación Pública y de Salud, los cuales aunque no aparecen en el gasto corriente de las dependencias, continúan en el presupuesto federal al ubicar la nómina de este personal en cada Estado de la República (tema ineludible en el nuevo arreglo del federalismo).
- **La cúspide** donde se ubican los funcionarios designados libremente por el Presidente de la República o por los titulares de las dependencias. Sus integrantes se dedican a tres funciones: orientación ideológica-política, planeación estratégica y toma de decisiones. Son los negociadores, los que propician los acuerdos fundamentales, dan seguimiento a la instrumentación de los programas. En ellos descansa el programa político del Presidente en turno. Se trata de unos dos mil servidores públicos (secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, coordinadores, titulares de unidades, y sus equipos directos).
- **La franja**, llamémosle “**profesional-técnica**”, abocada a cristalizar las decisiones mediante la dirección, coordinación, supervisión, evaluación y control, cuya funcionalidad está amparada en el nombramiento o en los contratos temporales por honorarios. Su número oscila entre 50 y 70 mil servidores públicos.

VII. Las tribulaciones del servicio profesional de carrera

a. Sólo unos cuantos puestos

Además de su alcance numéricamente limitado, abarca sólo unos cuantos puestos de la Administración Pública Federal: “Enlace”, “Jefe de Departamento”, “Subdirector”, “Director de Área”, “Director General Adjunto”, “Director General”, y cargos equivalentes⁵³ (en el gobierno federal existen 799 puestos de base, 708 de confianza (mandos medios) y 37 de mandos superiores).⁵⁴

b. Excepción de estados y municipios

El universo de aplicación de la Ley también se ve reducido por su carácter federal (quedan fuera estados y municipios). Actualmente en los estados laboran un millón y medio de servidores públicos y 500 mil en los municipios.⁵⁵

c. Excepción del Legislativo y Judicial

A pesar de referirse a puestos de carácter administrativo, también quedan fuera los cargos de esta naturaleza en los poderes Legislativo y Judicial.

⁵³ Secretaría de la Contraloría ... *op. cit.*

⁵⁴ Catálogo de puestos del Gobierno Federal (2003), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Servicio Civil, transferida a la Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM).

⁵⁵ Entrevista inédita a Carlos Gadsden, Director General del INAFED, 27 de octubre de 2003.

d. Excepción del ámbito paraestatal

Este espacio se contrae todavía más en el propio ámbito federal, toda vez que existen órganos descentralizados, como Petróleos Mexicanos (con 135 mil trabajadores), Comisión Federal de Electricidad (con 80 mil), el Instituto Mexicano del Seguro Social (con 380 mil), excluidos del Sistema.⁵⁶

e. Existen otros ordenamientos similares

Previamente a la expedición de esta Ley, las Secretarías de la Defensa, Marina, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores contaban con sistemas propios, los cuales también se excluyen, al igual que el de la Procuraduría General de la República.

Por otra parte, diversos organismos públicos han establecido su propio sistema de Servicio Civil: el Instituto Federal Electoral, el Sistema de Administración Tributaria, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, entre otros. Los dos últimos habrán de adaptarse a lo establecido en el nuevo ordenamiento.

f. Contradicciones legales

- *En materia de extranjeros en el servicio, la Ley entra en contradicción con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,⁵⁷ lo cual debe subsanarse pues la impartición de la justicia laboral puede complicarse al invocar dos normas distintas: la nueva flexibiliza la contratación de extranjeros siempre y cuando cumplan los requisitos*

⁵⁶ Esta información se encuentra disponible en las páginas web de las tres instituciones anteriormente mencionadas: www.pemex.com.mx, www.cfe.com.mx y www.imss.gob.mx.

⁵⁷ *Vid supra*, nota 19.

migratorios,⁵⁸ mientras que la Ley para los Trabajadores de Base condiciona el nombramiento a la inexistencia de un mexicano capaz de cumplir esa función. Hay que recordar que la LFTSE jurisdiccionalmente puede aplicarse a los trabajadores de confianza, cuando no se trate de estabilidad en el empleo.

- El marco normativo que configura al servicio profesional de carrera como política pública, además de la propia Ley, está constituido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, et. al. Su relación sólo es explícita con la del Procedimiento y no obstante, queda insuficientemente explicada.

g. Problemas adicionales

Además de los retos descritos que afronta la Ley, habrá algunos otros de carácter operativo:

- “Taponeo” en las direcciones generales

Considerando una trayectoria de quince años entre ser Jefe de Departamento y Director General, y si el promedio de estancia en el servicio público es de 30 años para jubilarse, resulta que se va a “taponear” el acceso a la cúspide puesto que los directores generales (hasta donde llega el Servicio) se considerarán y serán considerados como indispensables y defenderán a capa y espada sus intereses, serán casi inamovibles. En otros términos la movilidad y la “flexibilidad” (atributo del nuevo sistema), se verán atrofiadas.

⁵⁸ Secretaría de la Contraloría ... *op. cit.* Art. 21°, fracción I.

- *Certificación de competencias: ¿motivación o frustración?*

El sistema se basa en la “certificación de competencias” con el propósito de acotar o anular la libre designación en los puestos del Servicio. Este tipo de evaluación, teóricamente está diseñada para motivar al personal dentro de un medio ambiente en el cual el trabajador cuenta con la seguridad laboral sobre otro tipo de consideraciones. Se parte del principio de que el empleado va a desarrollar sus mejores potencialidades porque tiene garantizado el empleo; piensa que si se aplica le irá mejor. Sin embargo, si la certificación sirve para condicionar su permanencia en la institución, generará tensiones adicionales a las cargas de trabajo y a la larga un problema de cumplimiento por parte de las dependencias.”

Si una persona resulta competente y se capacita constantemente, esto es, se prepara actitudinalmente, y al final no encuentra espacios a los cuales acceder, buscará moverse horizontalmente con el problema de que cambiarse de dependencia significa enfrentar una problemática adicional, pues otro de los atributos del sistema es estar “descentralizado”, lo cual implica exclusividad en cada órgano administrativo. En efecto, la naturaleza de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT; aunque se parece, es distinta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA; o ésta con la Secretaría de la Reforma Agraria, SRA; por sólo citar un ejemplo.

En estas circunstancias, en caso de abrirse un concurso se pondría en desventaja a unos trabajadores frente a otros. A lo largo de unos cuantos años tales concursos se verían reducidos por la permanencia de los ocupantes en los cargos de mayor jerarquía. En consecuencia, la frustración sería uno de los efectos más perniciosos del Sistema.

- *Evaluación de 360 grados para la “certificación de competencias”*

El sistema plantea una evaluación de 360 grados (por el jefe, por las personas que ocupan cargos jerárquicos similares y por los subordinados). Esta evaluación podría estar sujeta a cargas subjetivas que en su caso conducirían a injusticias en detrimento de la persona y del sistema.

- *La certificación ¿negocio privado?*

Queda por resolver qué instituciones certifican, cuál es el costo de tal certificación y quiénes la sufragan. Además, toda certificación requiere de una evaluación que también cuesta ¿se podría interpretar que la certificación y la evaluación, con la consiguiente capacitación, supondrían un negocio privado?

- *La elusión legitimada*

De acuerdo con la propia Ley, serán más los puestos no sujetos al servicio profesional de carrera, que aquellos considerados en la misma (paradójicamente el propio ordenamiento legitima su elusión). Independientemente de que los posibles ocupantes llenen o no los requisitos del perfil del puesto, la discrecionalidad de los titulares seguirá siendo amplia.

- *La posible politización*

Habrán casos de algunos puestos que aunque hipotéticamente se encuentren dentro del servicio, como los Delegados Federales, dada su naturaleza política, producto de una negociación entre el estado de que se trate y la Federación, habrán de ser designados libremente. Hay más de 1,000 oficinas federales en toda la República, sólo es menester consultar

los reglamentos interiores de las dependencias o los documentos que regulan a las entidades de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, la alternancia en el poder puede cambiar las prioridades y las visiones de los grupos que accedan a la más alta jerarquía de la Administración Pública Federal, y toda vez que los titulares tienen derecho a proponer los cargos de libre designación, podría reeditarse el “sistema de botín” (todo para el partido ganador) tan criticado y tan temido, una de las prácticas a combatir por la nueva Ley.

- *La limitada socialización*

El servicio profesional de carrera inició su observancia el 7 de octubre de 2003, en un vacío en cuanto a su organización e instrumentación. Empezó en el aire, su reglamento estará listo y entrará en vigor en abril de 2004.

Al respecto, no es pública la participación de los Colegios de Profesionales -de Ciencias Políticas y Administración Pública, de Licenciados en Administración, de Contadores Públicos, de Abogados, de Economistas, Médicos, Ingenieros Civiles, Arquitectos, entre otros-, es decir, no han sido consultados ¿De dónde habrán de salir las premisas y parámetros de las profesiones? ¿De la simple definición de puestos? ¿Y la ética profesional?

El servicio profesional de carrera, por su reducido campo de aplicación, difícilmente repercutirá en la calidad de los servicios públicos o en los proyectos de vida de los trabajadores. En este capítulo la Presidencia de la República, a través de la Oficina para la Innovación Gubernamental firmó un *Acuerdo para el impulso a la innovación y la calidad en el servicio*

público con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) el 6 de diciembre de 2002, en donde se establecen cuatro compromisos:

1. *“Trabajar coordinada y permanentemente en el impulso a los programas de Cultura, Recreación, Fomento al Deporte, al Turismo Nacional, como sustento de superación que conlleva al bienestar general de los trabajadores y sus familias.*
2. *Impulsar programas y sistemas orientados a la Capacitación y Profesionalización de los Trabajadores.*
3. *Promover conjuntamente la Cultura de la Innovación y Calidad entre todos los trabajadores al servicio del Estado.*
4. *Desarrollar las anteriores tareas a través del trabajo conjunto en Mesas Mixtas, como un proceso de colaboración permanente”.*⁵⁹

Ninguno de estos compromisos se ha cumplido sin mediar explicación sobre el particular.

- *Readecuar la realidad orgánica: “casar” puesto y persona*

La instrumentación del servicio profesional de carrera implica recatalogar todos los puestos, no sólo los del Servicio; actualizar sus descripciones, analizar perfiles, elaborar programas de capacitación generales y específicos, establecer nuevos criterios escalafonarios, entre otros. Será indispensable redefinir la realidad orgánica, pues normalmente las personas no desempeñan los puestos que se encuentran enlistados en las estructuras presupuestales.

⁵⁹ Este acuerdo puede consultarse en los diarios de circulación nacional del 7 de diciembre 2002.

- *Incluir el factor de la responsabilidad en el servicio público*

En el Servicio Profesional de Carrera están involucrados cuatro aspectos que, en conjunto, integran la “EXPERTISE”:

Actitud (con énfasis en la identidad);

Conocimientos;

Experiencia, y

Habilidades.

No obstante, en la Ley se ha soslayado un aspecto fundamental: *la responsabilidad* en sus tres vertientes, la social, la política y la administrativa, a partir de la vocación y capacidad de servicio que debe sembrarse y desarrollarse en cada servidor público.

Las prioridades de la *responsabilidad social*, están orientadas por las necesidades y demandas más sentidas de la población; por lo tanto, la gestión pública habrá de estar dirigida al bienestar e interés general, configurando una acción gubernamental que busque la equidad en la distribución de bienes y servicios.

La *responsabilidad política* consiste en encontrar los mecanismos que garanticen la estabilidad y el equilibrio entre las distintas fuerzas que actúan desde y en torno al poder público. En este entendido, la gestión pública habrá de reforzar el tejido social. Del gobierno se espera que sea incluyente, que reconozca la pluralidad y que haya una participación social corresponsable. La rendición de cuentas es obligación ineludible.

La *responsabilidad administrativa* evidentemente procura la eficiencia y la eficacia, la honestidad en el ejercicio y aplicación de la autoridad y la transparencia frente a la sociedad.

VIII. Conclusiones

La sola existencia de la Ley no garantiza ni la configuración ni la adecuada instrumentación y menos la operación del servicio profesional de carrera. Es importante estar conscientes de sus limitaciones, algunas de las cuales han sido abordadas en este artículo.

No obstante, el servicio profesional de carrera puede considerarse un importante nicho de oportunidad para todos. Es un llamado a la profesionalización de los servidores públicos, un esfuerzo por elevar la calidad de la gestión pública en beneficio de la sociedad. Para ello será necesario:

- *Involucrar a la FSTSE*

Esta decisión significaría reconocer la necesidad de incrementar la capacidad política, técnica y administrativa del sector público en su conjunto, por supuesto con la participación activa de los representantes sindicales de cada dependencia y de los propios sindicalizados. La capacitación y desarrollo representan un derecho y una obligación para todo servidor público.

- *Ampliar la cobertura*

Además de incluir a los trabajadores de base, el sistema demanda incorporar a los funcionarios de la cúspide de la pirámide gubernamental mediante la formación estratégica, direccionalidad del cambio, coordinación intergubernamental y perfeccionamiento administrativo por lo menos cada seis meses.

El Servicio debe extenderse al sector paraestatal y por inducción a los estados y municipios y a los puestos administrativos de los otros poderes.

- *Transparentar*

Transparentar el Sistema mediante procedimientos claros, socializados y consensuados entre los distintos actores, pues no puede imponerse por obligación so riesgo de perderlo al cambio de gobierno. Los involucrados deben manifestar su acuerdo para hacer suya esta innovación. Tal decisión supone la revisión periódica de la Ley para mejorarla constantemente. En este momento, la oportunidad de rectificar y reorientar la política, es el Reglamento.

Mejorar la gestión pública y establecer un marco de seguridad y desarrollo laboral, la certificación de conocimientos y competencias habrá de ser responsabilidad de cada dependencia o entidad con presupuesto público canalizado específicamente a tal fin:

- *El uso del presupuesto público obliga a rendir cuentas sobre el desempeño del servicio profesional.*

- *Si cada aspirante a ocupar un cargo hubiera de pagar su propia certificación, ese solo hecho no le garantiza su incorporación al servicio, toda vez que estará compitiendo con otros candidatos.*
- *Si esto último fuera el caso, lo que estaría pagando el aspirante es un derecho a participar en el servicio profesional de carrera de la Administración Pública Federal. Por tanto, los candidatos deberían de pagar ese derecho directamente al Servicio de Administración Tributaria de la SHCP, mediante depósitos bancarios. Esto le daría transparencia al procedimiento.*

Una vez captado el monto del derecho, habría de reasignarse al presupuesto de cada dependencia, para que ésta decidiera, mediante licitación pública, a qué institución educativa, públicamente reconocida, se asigna el contrato de capacitación, evaluación del desempeño y la certificación de capacidades.

- *Participación comprometida*

Invitar a los colegios de profesionales a participar en la instrumentación de la Ley no sólo legitima sino refuerza el contenido de la misma, toda vez que en el sector público están representadas diversas profesiones.

- *Limitar la discrecionalidad*

Acotar la discrecionalidad, patentada en la Ley, debido a que con el tiempo se puede hacer nugatorio el propósito de profesionalizar. Por tanto, deben reducirse las facultades de los titulares en el nombramiento, aún tratándose de oficiales mayores y subsecretarios.

- *Incluir la responsabilidad pública*

Establecer un sistema de evaluación de las competencias que sea compatible con la vocación y capacidad de servicio. De esa manera, se puede incluir la responsabilidad social, política y administrativa como un factor indispensable del servicio y del servidor público.

En suma, el servicio profesional de carrera va más allá de la Ley, en todo caso sería su efecto, no su motivación. Una vez más empezamos al revés, emitimos una Ley de la que pocos tienen idea y con la que todavía menos están comprometidos.

Al principio expresamos que la profesionalización del servicio público enfrentaba los retos del “sistema de botín”, a una visión sindical atorada en el pasado y a la posible arrogancia de la élite al mando de la Administración Pública. La Ley que estamos comentando desafortunadamente no brinda las armas suficientes para superar estos formidables retos.

Decíamos también que el Estado Mexicano había tratado de conjugar dos derechos, el de los empleados públicos para su bienestar integral y el de la sociedad para recibir los frutos de una gestión pública satisfactoria.

El primer derecho, con todo y las irregularidades, deficiencias y corrupciones mayores o menores, se ha cristalizado a través del ISSSTE y el FOVISSSTE. En esencia esto así sucede en virtud de que la representación sindical está diseñada para mediatizar las demandas laborales, dispersar la organización de la fuerza laboral y los beneficios: definitivamente hay que luchar porque sea la capacidad y el mérito lo que rijan en el desarrollo del personal, en contra del sometimiento, la inercia o la complicidad.

El segundo derecho, el de la sociedad, se atiende insatisfactoriamente, pues la comunidad nacional está inconforme con los servicios que recibe directa o indirectamente del Estado y con las obligaciones que el gobierno tiene para mantener el equilibrio socioeconómico y salvaguardar la paz social. La gobernabilidad continuamente está en riesgo, o bien, sostenida con alfileres.

Finalmente nadie podría negar las ventajas de la profesionalización en el sector público, como nadie las podría negar en el sector privado. La profesionalización teóricamente opera en contra de la improvisación. Lo más probable es que este servicio profesional no dé los resultados esperados pues sus raíces son débiles, son muchas sus omisiones, pocas sus inclusiones y las ausencias son tan notorias que metafóricamente hablando representan un queso gruyere, de los buenos, de esos que uno identifica por estar pletóricos... de hoyos.

Bibliografía

Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Carrillo Castro, Alejandro. *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los medios para alcanzar el modelo de país al que aspiramos*. ISSSTE. México, 1977.

Castelazo, José R., *Nuestra Clase Gobernante*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Investigaciones en Administración Pública, 1985.

Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, 1975*. Dos Tomos. México. 1976.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se reforma el inciso f, de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 Constitucional en Diario Oficial de la Federación. 10 de noviembre de 1972.

Dirección General de Estadística. *Censo de funcionarios y empleados públicos, 30 de noviembre de 1930.* Secretaría de la Economía Nacional, México. 1934.

FSTSE. *Testimonios Históricos: La lucha por una ley protectora de los trabajadores y el surgimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.* FSTSE. México. 1982.

García Guzmán, Juan Carlos. *Historia del Movimiento Médico.* Documento inédito. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1971.

Guerrero, Omar, *Gerencia pública en la globalización,* Porrúa-UAEM, México, 2003, pp. 376.

Guerrero, Omar. *El Funcionario, el Diplomático y el Juez.* INAP. México. 1998.

Gutiérrez Salazar, Sergio E., Rives Sánchez, *La Constitución Mexicana en el Siglo XX,* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 2000.

Haro Bélchez, Guillermo. *El Servicio Público de Carrera en México: tradición y perspectivas*. INAP – Miguel Ángel Porrúa. México. 2000.

INAP, *Acta Constitutiva*, México, 1955.

Inclán del Valle, Ramón. *Tirano Banderas*. Ed. Porrúa Hermanos. México, 1977.

Las Gestiones Gubernamentales en México. Noviembre – Diciembre, IPONAP, México. 1982.

Mora, José Ma. Luis, “*Los efectos perniciosos de la empleomanía*”, en *Obras Sueltas*, México, Porrúa, 1963 (1837).

Morales Paulín, Carlos, *Derecho Burocrático*, Ed. Porrúa, México, 1995.

OECD *Act. Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*, en www.oecd.org

Osborne, David y Ted Gaebler. *La Reinención del Gobierno*. Paidós. Buenos Aires.

Presidencia de la República. *Quien es Quien en la Administración Pública de México*. México. 1983.

Puig Escudero, Antonio, "Servicio Integral de Profesionalización (Un Servicio Civil de Carrera vigente)", en *RAP 103*, op. cit., pp. 75-86.

Revista de Administración Pública No. 103, "El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana", INAP, México, 1999.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación*. Jueves 10 de abril de 2003.

Secretaría de Gobernación. *Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. En Diario Oficial de la Federación*. Jueves 12 de abril de 1934.

Secretaría de Gobernación, *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de diciembre de 1938. México.

Secretaría de Gobernación. *Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de la Administración Pública Federal*. En *Diario Oficial de la Federación*, 29 junio 1983, México.

Secretaría de Gobernación. *Decreto por el que se adiciona el artículo 119 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en Diario Oficial de la Federación*. 20 de enero de 1967.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Reglamento Interior en Diario Oficial de la Federación*. Diciembre de 1988.

Senado de la República. *Iniciativa con Proyecto de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada*. *Diario de Debates*. 28 de abril de 1988.

Unidad de Servicio Civil *Catálogo de puestos del Gobierno Federal* Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (2003).

Waldo, Dwight, *Administración Pública*, Ed. Trillas. México, 1967.



La profesionalización en México: una visión cultural

Juan Miguel Morales y Gómez*

Abstract

El autor analiza los diversos elementos que se manifiestan en el comportamiento de los servidores públicos en la organización administrativa y gubernamental, porque su desempeño es influenciado por conocimientos, costumbres, creencias y mitos que tienen impacto relevante en el comportamiento de la función pública.

Palabras clave: autoridad, cambio, cultura, organización, identidad.

The author analyzes the diverse elements that are manifested as a part of the behaviour of the public servants in the administrative and government organizations, because his acting is influenced by knowledge, customs, beliefs and myths that have excellent impact in the behaviour of the public function.

Key Words: authority, change, culture, organization, identity.

*Profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

Contexto

La organización gubernamental es una comunidad que tiene una diversidad de roles que cumplir, en virtud de un mandato social que se concreta en la responsabilidad de la gestión, a fin de proporcionar servicios y realizar funciones que se dirijan a la satisfacción de necesidades comunes. Es un microcosmo que conjuga interacciones sociales orientadas por reglas que formalizan su ejercicio.

La cultura se construye en la interacción cotidiana y desde allí influye en los comportamientos de los individuos. Es un rasgo de la organización en tanto reconocida y compartida, bajo la forma de creencias, premisas, valores, símbolos y otras pautas que influyen en las relaciones de la propia organización.¹

En las organizaciones se identifican condiciones y a la vez formas de ser y actuar que señalan pautas de comportamiento específico, donde se reúnen dos tipos de expresión cultural: una la que tiene y conlleva al miembro que se integra a la organización, y la otra que genera la organización como parte de una forma de ser de los que la conciben, dando por resultado comportamientos propios que, sumados a los procesos, métodos, estructuras y ambientes que se construyen al poner en operación a la organización en su conjunto, generan una manera de ser combinada y a la vez entremezclada, dejando de lado en cierta forma el origen cultural de los miembros que se integran, así como de los que la originan. Lo importante, en consecuencia, es la conjunción cultural de la organización que, como es evidente, mantiene una caracterización propia, pero está en función de las relaciones de sus miembros y a la vez de los

¹ Etkin, Jorge. Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones, Ed. Pretince Hall, Bueno Aires, Argentina, 2000, pp.221-222.

conocimientos, valores y creencias que también son modificados por la propia organización.

En la organización es conveniente que las autoridades se ocupen por el establecimiento de un ambiente caracterizado por una forma de pensar y por el conjunto de conocimientos necesarios para funcionar, procurando que sean coherentes con sus fines. La estrategia es comprometer a los individuos para que acepten el orden vigente, sin utilizar el poder de modo imperativo y categórico, sino aplicando estrategias de persuasión. Desde la dirección, la idea de cultura es considerada como un recurso que sirve para explicar y diluir las desigualdades existentes.

Las organizaciones públicas tienen principios que cumplir tales como el orden y la jerarquía. Estos son componentes principales para el diseño de las estrategias en la dirección. La estrategia se lleva a cabo mediante procesos programados, como la selección de personal, la capacitación que puede tener un rostro de adoctrinamiento, el régimen de recompensas y sanciones y el control sobre los procesos de liderazgos en grupos. Se destaca la necesidad de una visión compartida y se instrumenta a través de las llamadas políticas de personal.²

Dado lo anterior, es pertinente tomar en consideración que en la organización gubernamental se tienen que conjugar las acciones, costumbres, mitos y valores tanto del ciudadano al que van dirigidas las acciones de gobierno, como del propio servidor público también en calidad de ciudadano, dado que tiene una doble dimensión: el aspecto cultural para descifrar esa figura compleja, y el histórico, para asistir a su génesis y avatares.

² Sabato, Hilda. Ciudadanía y Formación de las Naciones, CM- FCE, México, 1999, p.431.

Ser y sentirse ciudadano es resultado de un proceso cultural en la historia personal de cada individuo, así como en la colectividad de la sociedad moderna. El ciudadano, la nación, las elecciones, el régimen representativo, la igualdad ante la ley, los derechos del hombre y así como otros elementos constitutivos de los modelos políticos actuales, son realidades o ideales nuevos que tienen más de dos siglos de existencia. Tales realidades requieren ser estudiadas como invención social, sin dejarse engañar por la polisemia del lenguaje.³

La caracterización del ciudadano como tal, es la figura que en origen y antes de acceder a un cargo público, tiene valores, costumbres, conocimientos, actitudes y creencias que lo colocan en un plano de interacción cultural con los valores, procesos, políticas y conocimientos de la organización gubernamental a la cual va a incorporarse. Esto quiere decir que habrán de conjugarse y fusionarse los elementos de ambas manifestaciones, la individual y la colectiva organizacional.

Lo anterior, sin duda, produce una nueva y diferente forma de actuar, pensar y concebir las actividades y procesos de trabajo de la organización gubernamental, donde es probable que se presente el dominio de una sobre la otra; entonces la cultura que cede es la individual, sin que se pierda en términos absolutos, quedando ciertos valores, conocimientos y creencias para impulsar la congruencia con la organización o en sentido opuesto, para impedir el avance de la misma. Sin embargo, se imponen los principios y procesos de trabajo establecidos por la organización a través de la dirigencia gubernamental, ya que el hecho de laborar en ella, provoca que los trabajadores se supediten a las instrucciones de la jerarquía superior.

³ Ibid, p. 34.

Por otra parte, la identidad de la organización es otro aspecto que interviene en la cultura organizacional, dado que se refiere a los rasgos que la diferencian, la cohesionan y le dan continuidad manteniéndose en el tiempo. Por ejemplo, en el caso de un hospital público, los elementos pueden ser: su carácter abierto a la comunidad, brindar servicios sin pensar en la contraprestación económica, atender a todas las personas y ciudadanos considerando el derecho a la salud; no hacer discriminaciones, ser parte del aparato estatal, destacando la responsabilidad de los directivos como funcionarios públicos. Como se advierte, se hace referencia a rasgos invariables, ya que no tienen que ver con los procesos de adaptación, porque no son políticas o estrategias cambiantes. Además, se relacionan con el conjunto de la organización, los ámbitos u objetivos específicos del hospital y por supuesto, evidencian una imagen peculiar.

La estructura orgánica es otra de las formas posibles a través de la cual se materializa la identidad y se generan relaciones en un medio cambiante. Frente a las perturbaciones del contexto, la estructura tiende a modificarse, pero lo importante es que la identidad permanece. La identidad es también un modo de significación compartido que se mantiene y refuerza con las prácticas y relaciones cotidianas.

Es sabido por nuestra experiencia personal, que las organizaciones tienen culturas diferentes – objetivos y valores, estilos de administración y normas – para realizar sus actividades. Ello quiere decir que se orientan hacia la acción, a fin de que se cumpla con las tareas sociales y comunes, lo cual implica que por su propia naturaleza, cualquier organización de carácter público tiene como finalidad la acción de todos sus elementos para responder a sus cometidos.

Se orienta al ciudadano o al usuario de los bienes o servicios porque los recursos y el personal de la organización gubernamental dirigen sus actividades cotidianas al servicio de los ciudadanos y la población civil, en función de demandas sociales; autonomía y decisión, a fin de establecer en qué niveles se toman las decisiones que impactan en la satisfacción o no de las necesidades, lo que implica fomentar el surgimiento de líderes que son necesarios para la conducción de la organización. Adicionalmente habrá que tomar en cuenta la productividad, la que se considera como el elemento más importante de la organización, además de que juega, un rol fundamental de mejoramiento.

Otro rubro es el compromiso con los valores organizacionales. La alta dirección mantiene una estrecha relación con todos los miembros, a fin de intercambiar ideas, experiencias y buscar soluciones a los problemas que se presentan, lo cual va a ser determinado por la cultura de la organización.

Uno más es la cercanía a la institución. Se refiere a los conocimientos del servidor público acerca de los asuntos de gobierno, es decir, que conozca sus fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades.

No menos importante es la simplificación de la organización. Es necesario tener el personal, donde cada quien tome conciencia sobre la parte de valor que agrega a los productos y servicios.

Finalmente destacan la rigidez y flexibilidad. Esto se refiere a la valoración aceptada de los dos aspectos, ya que van a considerarse de acuerdo a la dinámica del cambio y a sus circunstancias, pero siempre en beneficio de la eficiencia que estará en razón de los beneficios de la sociedad.

Todas estas características demuestran en conjunto, como se determinan los diversos elementos mencionados, los cuales son de funcionamiento diverso, ya que cada organismo, departamento, dirección o unidad administrativa, tiene origen y desarrollo diferente, por lo que es necesario la atención de cada una de ellas de acuerdo a las condiciones de cada unidad administrativa o institucional.

La cultura vinculada a la personalidad de los miembros de la organización impacta el estilo y la filosofía administrativa. La filosofía administrativa de una persona es un sistema de valores, creencias y actitudes que guían su comportamiento. El estilo es una característica que en la organización se refiere a la forma de hacer algo; es una manera de pensar y actuar. El estilo administrativo es una manera particular en que un administrador se comporta con las limitaciones que le impone la cultura organizacional y se orienta a la vez, por su filosofía personal.

Es importante tomar en consideración que se viven numerosos cambios que ocurren a nivel mundial, por lo que es preciso que las organizaciones adopten nuevas estrategias y acciones específicas. No se pueden quedar pasivas y dejar que las cosas sucedan, pues esto provoca inestabilidad, atraso e inseguridad en el desarrollo de las mismas, sobre todo en cuanto a su futuro. Hoy los cambios se suceden de manera rápida. La alternativa es “saber lidiar” con lo que está ocurriendo, a fin de obtener ventajas en el ámbito de las nuevas circunstancias nacionales e internacionales.

Todo indica que las organizaciones en su conjunto, así como los miembros pertenecientes a las mismas, están obligados a renovar sus capacidades; valorar mejor su percepción; aumentar sus habilidades y multiplicar sus conocimientos, con lo cual estarán en condiciones de jugar nuevos roles, a fin de responder con mayor efectividad a la sociedad, la cual finalmente

es la que define y jerarquiza la importancia de los bienes y servicios que debe recibir.

Es claro que bajo la posición del cambio en las organizaciones, en ocasiones las personas no se comprometen por que no saben lo que va a suceder, y se genera así, una gran incertidumbre y ello causa inseguridad, al romperse la concentración de los miembros de la organización por no saber como actuar ante las nuevas realidades. Lo nuevo no es algo preestablecido, sino una forma de asumir lo que no es cotidiano para actuar con realismo y sentido de respuesta ante problemas nuevos y las diversas perspectivas a considerar. Lo nuevo es un proceso de cambio que puede ocurrir en forma inesperada y hay eficiencia cuando los miembros de la organización están comprometidos con ello para que respondan al medio ambiente cambiante. Mientras que las personas se comprometan, el cambio debe ocurrir sin provocar inestabilidades pronunciadas que son el resultado de la falta de identidad en conjunto. Y, para que se considere a las personas como parte del proceso de cambio, es necesario conocer sus valores, creencias y formas de comportamiento.⁴

Con base en lo anterior, es fundamental para el logro de los propósitos definidos por la organización, tomar medidas pragmáticas para que las personas se interioricen con la idea del cambio y actúen como legitimadores del proceso que lo sustenta y encauza. Lo primero que se tiene que hacer es respetar el tiempo de las personas para que asuman nuevas posturas ante el cambio. No se debe olvidar que la capacitación es una fase importantísima en el proceso de cambio y para desarrollar habilidades y capacidades necesarias para las nuevas exigencias. Además de esto, se debe asegurar la confianza de las personas y garantizarles

⁴ www.pa.partners.com/articulos.htm, consultada 14/01/03.

certidumbre en el presente y futuro para enfrentar el cambio sin tener la sensación de pérdida. Esta sensación es real, pues se pierden los valores antiguos para que los nuevos puedan substituirlos.

Cuando se alude al cambio, se tiene que destacar también la resistencia al mismo, lo cual es algo explicable pero debe evitarse para hacer que la funcionalidad de la organización sea efectiva; sin embargo, no siempre una resistencia es algo indeseada. “La mejor cosa que puede suceder es que algunos cambios mal concebidos sean una resistencia bien sucedida (...). solamente en un examen profundo en las raíces de la resistencia se puede revelar que el cambio parece tener mas méritos que la resistencia, y por lo tanto debería dar origen al tema de cómo vencer la resistencia”.⁵

En este sentido, la profesionalización es un elemento básico que tiene que ser contextualizado para establecer su relación con la cultura. Los dos conceptos se complementan, toda vez que la segunda tiene que sustentarse en la primera.

La profesionalización implica en primer término que una persona domina un saber especializado para atender los asuntos gubernamentales y administrativos. El saber especializado se enseña y se aprende hasta conformar un tipo de conocimiento que permite responder a los problemas sociales.⁶

⁵ Ibidem.

⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. La profesionalización del servicio público en México en Uvalle Berrones Ricardo y Marcela Bravo Ahuja (coordinadores) Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado, Ed. UNAM y Plaza Y Valdes, México 1999, p. 46.

El abordaje del tema de la profesionalización, debe estar dirigido a la administración pública, ya que es esta disciplina en su concreción, la que conjuga todos los elementos para diseñar e implementar políticas públicas susceptibles de desarrollarse de manera efectiva con el concurso de la sociedad. La profesionalización es el proceso que permite que los servidores públicos - los hacedores de políticas públicas-, realicen un trabajo racional y cuyos resultados permitan dar respuesta efectiva a la ciudadanía con base en las demandas que formula.

Es así, que la profesionalización del servicio público es la característica principal para el logro de objetivos y metas institucionales de carácter público que se traducen en las capacidades de gobierno para realizar sus funciones de manera eficiente y eficaz. Se trata que las instituciones puedan en forma permanente mejorar su capacidad y desempeño, el cual se concreta en la medida de que los resultados sean de calidad (decisiones, acciones, bienes, servicios y políticas) ligados al cumplimiento de demandas ciudadanas.⁷

La profesionalización hoy en día es un instrumento determinante para constituir el eje que da paso a una gestión pública sustentada en el mérito institucional, en el actuar racional, en el cumplimiento de los fines sociales; de ahí que sea necesario combinar en forma armónica la gestión y la profesionalización, ya que de esta manera se consiguen éxitos en cuanto a la utilización de los recursos, la aplicación de los programas y el cumplimiento de las metas para incrementar el nivel de calidad de la acción gubernamental.

⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México retos y perspectivas, UNAM- Plaza y Valdés, México p. 211.

A nuestro juicio, la profesionalización tiene como característica importante la racionalidad tal y como la ha establecido Weber en cuanto al comportamiento humano, el cual establece como su fundamento a la ética en los siguientes aspectos: la ética se considera como responsabilidad en la que el comportamiento humano es orientado según las reglas convenidas en y por la organización. La ética de la convicción entendida como valor absoluto o racionalidad substancial, orienta el comportamiento del ser humano a ser libre, dotado de inteligencia y capacidad de discernimiento para actuar con fundamento en la ética de la responsabilidad.

El ser humano de acuerdo con Weber, es más integrado cuando asocia los valores que postulan las dos éticas. Dentro de la organización, el hombre es orientado por la ética de la responsabilidad, pero fuera de ella, es influido por la ética de la convicción; así se puede afirmar que la organización será más saludable cuanto más puedan aproximarse las dos éticas y su respectiva racionalidad.⁸

El valor que tiene la ética en la actuación del funcionario público reviste singular importancia, debido a que se asume que en toda sociedad existe o debiera existir un conjunto de valores construidos en función de su propia cultura en la que se manifieste un alto nivel de valores en torno a la honestidad en todos los sentidos, así como con relación a la eficiencia, los cuales permiten que los funcionarios públicos actúen valores éticos y que se reflejen de manera permanente en el desempeño de las tareas administrativas del gobierno.

⁸ <http://www.uninep.br/gualazzi/-0emo2-burocracia.htm> consultado en mayo del 2002.

Por su parte, la opinión de la ciudadanía con relación al desempeño del servidor público en tanto facilitador de trámites para los servicios que el Estado debe proporcionarle a cada miembro de la sociedad, es determinante, ya que tal opinión se guiará por la conducta ética derivada de una cultura constituida por los valores de la eficiencia y la honestidad. Cabe señalar que la estimación de los servidores públicos en administraciones pequeñas tiende a generarse con mayor claridad, en virtud de que son parte de la comunidad y, por ello, los demás ciudadanos los conocen y tienden a guardarles respeto y reconocimiento. Sin embargo, hay otros funcionarios que adoptan posiciones contrarias al espíritu de servicio que la ciudadanía merece, por lo que la percepción de la población civil es negativa, lo cual provoca que se aparten de la esencia de lo que significa la profesionalización del servicio público.

De ahí la importancia de tener un régimen de profesionalización sobre la carrera administrativa, capaz de desarrollar con eficiencia, eficacia, efectividad y ética las tareas del gobierno, además del trato considerado en el momento de proporcionar los servicios a la comunidad en lo general y a cada ciudadano en lo particular. La formación del funcionario es más que necesaria, y su capacitación debe ser permanente, lo mismo que su acreditación en cuanto a sus capacidades porque es fundamental valorar las aptitudes y su actitud para ocupar un cargo en el aparato administrativo de la organización gubernamental.

La permanencia con base en el mérito, es otro de los elementos fundamentales en la burocracia y por tanto en la profesionalización entendida no como un derecho a la posesión del cargo, sino que deben ser consideradas las reglas que definen cómo el funcionario tiene garantizada su permanencia en el cargo, sin estar sometido a traslados arbitrarios o

incluso despidos injustificados. No obstante, el derecho al cargo dificulta la provisión de las plazas vacantes de acuerdo a una consideración técnica, así como a la existencia de barreras respecto a la carrera administrativa de los funcionarios dispuestos y empeñosos.⁹

Si bien es cierto todos estos factores configuran el espectro acabado de la profesionalización del servicio público, es importante destacar que hay una diferencia con el servicio civil de carrera, ya que el primero forma parte del segundo, dado que éste contiene todos los subsistemas que configuran la política de desarrollo del personal al servicio del Poder Ejecutivo, teniendo los instrumentos fundamentales tales como la normatividad que regula su funcionamiento, la estructura administrativa que concreta la aplicación de la normatividad y se da vigencia a los principios de: idoneidad, neutralidad política, reconocimiento del mérito mediante la evaluación del desempeño y en consecuencia, el ascenso. Por su parte, la profesionalización retoma buena parte de los elementos del servicio civil de carrera, y los desarrolla de acuerdo con normas de derecho positivo para dar cauce al funcionamiento de un nuevo sistema de personal público.

En la obra de Max Weber *El político y el científico* se analiza que el funcionario moderno se convierte en un trabajador intelectual especializado mediante una preparación adecuada y suficiente, cuyo valor supremo es la integridad. Sin este funcionariado no es posible dejar atrás la corrupción y la incompetencia, que son una amenaza a las realizaciones del aparato estatal, que es innegable para llevar a cabo tareas de importancia colectiva.¹⁰

⁹ Weber, Max. *Economía y Sociedad*, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 722.

¹⁰ Weber, Max. *El político y el científico*, Editorial Colofón, México, 2001, p.21.

Las cualidades que plantea Weber sobre el funcionario público a parte de la preparación, son la integridad y el honor de pertenencia al cuerpo, es decir, a la burocracia de las instituciones públicas, lo que implica una expresión cultural que se refleja en la combinación de valores, costumbres, conocimientos y habilidades que se tienen y que se adquieren en la organización gubernamental.

La capacitación es otro de los elementos importantes que se tienen que considerar en todo proceso de profesionalización y en el sistema o modelo de servicio civil de carrera. Ello implica que el cuadro administrativo tenga los conocimientos, las habilidades y las capacidades para realizar sus funciones con toda eficiencia, lo que se traduce en la satisfacción de necesidades que demanda la sociedad de un marco democrático.

Una condición para conjuntar esfuerzos organizacionales y de decisión, lo constituye la formación de un ambiente democratizador de la gestión administrativa en todas y cada una de las dependencias, unidades administrativas y entidades pertenecientes al sector gubernamental. Ello promueve que el servicio público se desarrolle con los instrumentos necesarios para que sea efectivo, para lo cual es necesario producir una cultura en los servidores públicos que incorpore el desarrollo y el avance tecnológico para que sea aprovechado a su máxima capacidad en aras de lograr procesos simplificados y ágiles, pero sobre todo, para elevar la calidad de los servicios públicos.

Esfuerzos en materia de profesionalización en México, desde la década de los años ochenta hasta la actualidad

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en una de sus líneas de acción plantea el fomento a la vocación de servicio del personal mediante la motivación adecuada, para elevar la eficiencia y agilidad en el funcionamiento del servicio público y la promoción de la capacitación permanente de manera que generara las mejores condiciones para el desarrollo de la carrera administrativa.

En este sentido, es que el 29 de junio de 1983 se publica el acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, el cual se considera como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera en la Administración Pública federal, cuyo reglamento fue expedido el 19 de junio del año siguiente.

Este servicio plantea como fundamentos la equidad, la eficiencia, la estabilidad, la capacidad de innovación y la profesionalización. Entre sus funciones se establece: promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la formulación de los programas específicos del servicio civil de carrera y promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal.¹¹

¹¹ Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera, Senado de la República, Gaceta Parlamentaria, 24 de octubre 2002, no. 7, p. 2.

Estas aportaciones no han tenido los resultados esperados. Se puede afirmar que la ausencia de disposiciones de rango legal ha repercutido en detrimento de estos proyectos; aún más, la falta de voluntad política para discutirla, aprobarla y promulgarla para finalmente aplicarla.

En distintos foros se ha expresado la necesidad de instaurar un servicio civil de carrera con el propósito principal de que las instituciones logren o recobren la confianza ciudadana y se ofrezca continuidad en términos de eficiencia en el servicio y se consoliden los programas de desarrollo.

Algunos de los rubros en los que se hace énfasis son: el establecimiento de un sistema integral de actualización y formación del servidor público que propicie la creación de la carrera administrativa y el fomento a la vocación de servicio del personal, mediante una motivación adecuada para evaluar la agilidad en el funcionamiento en la administración pública y la eficacia en los servicios que proporciona. Ello como puede apreciarse, señala sin duda los valores, los conocimientos, las habilidades, las creencias, los comportamientos éticos y la racionalidad en el hacer y son asumidos como un híbrido de dos culturas: la organizacional y la personal del servidor público.

En la experiencia mexicana sea en el ámbito federal o estatal y municipal, se requiere de un sistema de control de los servicios públicos efectivo que permita a su vez prever aspectos de responsabilidad en el cargo, además de los esquemas de prevención de la corrupción y del abuso del poder.

Con estas consideraciones, es indispensable tener un marco jurídico sobre los recursos humanos de la administración pública porque los trabajadores de confianza se encuentran sin una normatividad que los proteja; si bien

es cierto que algunas dependencias han realizado esfuerzos importantes para profesionalizar a sus integrantes, estos constituyen casos aislados.

Entre los más representativos se encuentran: el Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, el Servicio Profesional Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Sistema de Profesionalización del INEGI, el Servicio de Administración Tributaria, el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación, el Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública y el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral.¹²

Ley del Servicio de Carrera de la Administración Pública Federal

En los últimos dos años (2002 y 2003) el Senado de la República se ha mostrado no sólo interesado en tener una Ley en la materia, sino que inclusive ha promovido foros de debate a fin de que instituciones académicas de gran prestigio como la UNAM, el Instituto Nacional de Administración Pública y representantes de dependencias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo entre otras, participen para exponer sus puntos de vista en torno al enriquecimiento del proyecto de Ley.

La coincidencia de los representantes de las dependencias, los académicos y los legisladores es manifiesta por lo que se generaran las condiciones para que el proyecto se convirtiera en Ley. Es importante

¹² Ibid p. 3.

señalar que el Ejecutivo Federal tuvo la voluntad política para apoyar de manera definitiva la disposición jurídica del Servicio Profesional de la Administración Pública Federal.

Uno de los puntos que llama la atención del proyecto de Ley, es que al operarlo, se posibilita la flexibilidad, la descentralización y la rendición de cuentas; sólo así habría condiciones para hacerlo, ya que en la posición actual, no solo se aplica.

De manera particular, tanto el Senador Rojas como el Senador Jáuregui de las fracciones del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, impulsaron el proyecto con argumentaciones sólidas. Destaca el hecho de crear en beneficio del país una institución consolidada, confiable, honesta, transparente y con un alto desempeño para arribar a espacios de actuación y logros en la administración pública, lo que permite que cualquier gobierno, sin importar su filiación partidista, tenga la certeza de que dispone de un cuerpo técnico, profesional y eficiente para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Después de los trabajos realizados en el seno de las Comisiones, donde participaron legisladores de todos los grupos parlamentarios, se aporta un diseño orgánico y funcional que permitirá institucionalizar el servicio profesional de carrera.

La Ley establece las bases de organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, que se refiere a las Secretarías, Consejería Jurídica y Departamentos Administrativos, bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Esto permite hacer los siguientes señalamientos:

Se requiere impulsar la operación del sistema sustentado en lo que disponga la ley, para lo cual, se debe ser estricto en la aplicación de la norma; ello quiere decir que con base en la experiencia de cualquier ley en nuestro país, es importante ser riguroso, ya que como se sabe, se puede generar un cierto relajamiento y sobre todo una manera de aplicación disímula, haciendo prevalecer los intereses de grupo y hasta de ideología partidista, lo cual sería un verdadero error para un sistema que ha implicado esfuerzos en el tiempo y en el impulso de numerosas personas e instituciones académicas, sociales y gubernamentales para que sea realidad.

Con relación al principio de eficiencia que está vinculado con la propia naturaleza del sistema, es necesario analizar con cuidado lo que hasta el momento se ha logrado en este aspecto, por lo que se deben establecer estrategias que definan el paso de un desempeño más o menos eficaz a uno de plena conciencia incorporando contenidos de la gerencia pública, es decir, realizar las funciones cumpliendo con los objetivos planteados y establecer las condiciones para que todos los servidores públicos se actualicen y capaciten mediante acciones tendientes a una mejora constante.

En este sentido, también se tiene que procurar el apego a la realidad evitando la posibilidad de interpretaciones diversas de individuos y grupos, ya que ello provocaría alejarse de los hechos, procesos y políticas del sistema de profesionalización, por lo que es necesario que los actores en el funcionamiento del sistema actúen con coherencia entre el deber ser y la realidad.

La calidad es otro de los principios por los que se guiará el sistema. De esta manera, es preciso que se tome en consideración una filosofía que sea construida con la participación de los servidores públicos, a fin de que las actividades, tareas y funciones que realicen, sean cumplidas de acuerdo con los propósitos de la institución y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Por otra parte, la imparcialidad implica que en el desarrollo de las actividades de los servidores públicos, así como de las autoridades que seleccionarán, evaluarán y reconocerán los méritos de éstos, se conduzcan en ser justos en cada uno de los procesos del sistema de profesionalización, de tal forma que no se privilegie a nadie. Ello desde el punto de vista de la cultura en México tiene que ser considerado, ya que existen costumbres que tienden a que se actúe con favoritismos para unos, afectando para otros.

La equidad es un principio que consiste en que cada servidor público esté desempeñando un cargo en función de los méritos que tiene con relación a otros competidores y de acuerdo con reglas públicas que garantizan el acceso y la permanencia en la estructura gubernamental y administrativa.

En este aspecto, se tiene que formular una estrategia para que los servidores conozcan las reglas del juego, que a su vez señalen que tendrán lo que se merece dentro de un contexto que significa para todos las mismas oportunidades de competencia.

Respecto a la competencia por mérito, significa que todo servidor público tendrá que demostrar desde su ingreso que tiene capacidad para desempeñarse con eficiencia y que domina un conjunto de conocimientos, habilidades y saberes en su espacio laboral.

El sistema que se describe en la Ley, plantea la existencia de tres subsistemas que componen el servicio público federal en México, los cuales son: el sistema de designación por parte del Ejecutivo Federal, el sistema de eficiencia que corresponde al servicio profesional de carrera básicamente para niveles medios y el sistema sindical de trabajadores de base que se refiere al personal operativo.

En este sentido, dos sistemas, el de libre designación y el sindical, tienen ambientes y lógicas distintas al de la profesionalización, lo cual debe ser entendido a fin de buscar que actúen de manera coordinada, para dinamizar el desempeño de la función pública.

En el terreno cultural, es pertinente destacar que deberán hacerse ajustes a los dos sistemas: el sindical y el de libre designación, a fin de colocarlos en el mismo nivel de impulso para que se logre un avance en el desarrollo de los programas y planes de gobierno y en la elaboración e implementación de las políticas públicas. Se trata de que la organización gubernamental lleve a cabo la fusión de las dos culturas- individual y organizacional- a fin de que mediante procesos paulatinos, se logre entrar en la dimensión de servicio profesional de carrera.

Lo anterior, facilitaría el tránsito de un sistema de patrocinio político a uno de eficiencia sustentado en la profesionalización, evitando cualquier posibilidad de estancamiento y atraso si es que no se desvirtúa la idea y filosofía en este ámbito de gobierno, lo que significa la posibilidad de establecerlo en los gobiernos de los estados y en los gobiernos de los municipios en el corto y mediano plazo. Esto se logrará siempre y cuando la experiencia del sistema de profesionalización en el gobierno federal sea exitosa; de lo contrario, los gobiernos de los estados y municipios no tendrán credibilidad en él.

El artículo octavo de la Ley señala que el sistema no comprenderá al personal que presta sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o titular de Unidad y cargos homólogos y otros sistemas tales como el de las Fuerzas Armadas, el Servicio Exterior Mexicano y asimilado, los Sistemas de Seguridad Pública, el personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior además de los gabinetes de apoyo y los que estén asimilados a sistemas de servicio civil de carrera y los que prestan sus servicios mediante contrato, sujetos al pago de honorarios en las dependencias.

En este orden de ideas, el número de funcionarios y niveles de la administración pública que están excluidos del sistema de profesionalización es importante reduciendo la posibilidad de la profesionalización sobre todo tratándose de los gabinetes de apoyo, ya que en virtud de las funciones que les corresponde desempeñar, es conveniente que se tenga el personal capacitado y certificado en las competencias laborales. Ello permitirá disponer de personal profesional que ejecute las actividades indicadas por los titulares de las diferentes dependencias teniendo dos cualidades principales: lealtad institucional y capacidad para realizar sus funciones conforme a los procedimientos y la normatividad establecida.

Con relación al Subsistema de Planeación de Recursos Humanos establecido por la Ley, señala la conveniencia de tener un registro en el cual se tengan definidos los perfiles y requerimientos de cada puesto, con base en un catálogo, para lo cual la dependencia deberá actualizarlo tomando en consideración las estructuras organizacionales y sustentadas

en las descripciones y análisis de puestos que el área de personal haya realizado previamente. Esta función debe formar parte de las actividades de la dependencia.

Conviene destacar que la Ley en la sección primera del capítulo segundo, prevé elaborar estudios prospectivos sobre la Administración Pública para determinar las necesidades de formación que se requerirán en el corto y mediano plazo. Esto permitirá que en cada unidad administrativa y en cada dependencia como parte de sus responsabilidades y con base en los programas y planes de trabajo, derivados de la planeación nacional, se diseñe el plan de puestos y competencias, a fin de que se cubran los perfiles demandados por el catálogo de puestos.

Por ello, el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, es un instrumento adecuado para llevar el control de la vida profesional del servidor público. Esta sección de la Ley es conveniente, ya que permite que se disponga de información precisa sobre el inicio, desarrollo, logros, certificaciones del desempeño y movilidad horizontal o ascendente; ello favorece que se tomen las decisiones pertinentes a fin de fortalecer y apoyar la evolución del servidor público.

Con respecto al ingreso al sistema, uno de los rubros que conviene destacar es el relativo a prohibir la exclusión, principalmente en lo relativo al género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social. Desde el punto de vista cultural, hay que resaltar la importancia que tiene esta disposición, al propiciar los cambios en las actitudes de los funcionarios que les corresponde conducir el proceso de ingreso en lo concerniente al reclutamiento, selección e inducción a la organización gubernamental, para que se generen

condiciones de igualdad. En este punto es necesario transparentar el proceso de selección, ya que cualquier ciudadano pueda conocer cómo se llevan a cabo los procesos de ingreso al servicio público.

Respecto al Subsistema de Desarrollo Profesional, se encargará de los procedimientos para la determinación de los planes individuales de carrera; como el de capacitación y certificación de capacidades y establecerá los modelos de profesionalización mediante la definición de trayectorias horizontales y verticales. Con relación a esta última, se plantea de que en cada ascenso el servidor público esté preparado para realizar sus tareas con eficiencia, tomando en cuenta que se refiere a tipos de desempeños más complejos y con mayor responsabilidad. Tratándose de trayectorias horizontales, se requiere que los servidores públicos estén conscientes de las equivalencias en las tareas y responsabilidades, ya que implica recibir la capacitación necesaria, a fin de que su desempeño sea eficiente. Esta alternativa puede consistir en cambiar de función y de área con lo cual cabe la posibilidad de realizar las funciones de una manera más eficiente y profesional.

La Ley establece la posibilidad de que en caso de reestructuraciones, se les reubicará en otras áreas dentro de la dependencia; ello implica que el servidor público tenga la disposición para adaptarse a ese cambio, para lo cual las áreas de personal deberán estar preparadas para operar programas de sensibilización, a efecto de facilitar el tránsito de una a otra área.

El plan de carrera tiene características especiales sobre todo en lo que se refiere a la libertad del servidor público para diseñarlo, teniendo la posibilidad de integrarse a un programa de capacitación, a fin de

conformar el perfil profesional y así estar en condiciones de acceder a posiciones dentro del sistema de profesionalización. Este aspecto, y tomando en consideración los conocimientos, experiencia, habilidades y valores, permitira el desarrollo de los servidores públicos. Sin embargo, habrá otros servidores que requerirán acordar su plan de carrera con el superior, bajo una posición institucional en términos de adaptarse a las necesidades que requiere el servicio público.

Estas dos posiciones corresponden a comportamientos diferenciados de los servidores públicos. Para ello será necesario que las autoridades encargadas de operar el sistema, identifiquen a los tipos de servidores públicos, para que se conjuguen y que permita que el sistema funcione con eficiencia.

Por su parte, el Subsistema de Evaluación del Desempeño establece los mecanismos de medición del desempeño y la productividad. En este caso, es importante destacar que la cultura del servidor público todavía no está arraigada en la disposición sistemática de la evaluación del desempeño; ello debido a que sus experiencias no son favorables como ambiente formal. Deberá, por tanto, dar claridad a los procedimientos relacionados con la calificación del mérito.

En lo relativo a la separación del cargo, se atenderán los casos en que un servidor público deje de formar parte del sistema o se suspendan sus derechos. En este rubro, resulta indispensable que la autoridad encargada de aplicar el sistema, sea lo suficientemente honesta, equitativa, objetiva y transparente para determinar cualquier situación de separación del servidor público, sobre todo en los casos de incumplimiento reiterado e injustificado. Al respecto se respetará el derecho de audiencia.

Con relación al Subsistema de Control y Evaluación, se dedicará a la vigilancia y, en su caso, corrección de la operación del sistema con el objetivo de conseguir una mejora continua. Este subsistema se relaciona más con el funcionamiento del sistema de profesionalización, que con el desempeño del servidor público, por lo que es pertinente que la Secretaría de la Función Pública utilice la información de manera efectiva para que se oriente el propio sistema.

En ésta lógica, el reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera que debe entrar en vigor en el mes de abril del dos mil cuatro, es fundamental, ya que se deben precisar los procedimientos de la operación del sistema, con lo cual se estará apoyando mejor la profesionalización del servicio público.

La estructura orgánica del Sistema contempla la participación de la Secretaría de la Función Pública que se responsabilizará de conducir el funcionamiento del sistema en todas las dependencias de la Administración Pública Federal; para ello se integra un Consejo Consultivo, cuya función principal será apoyar a la Secretaría en lo concerniente al desarrollo del sistema a través de sugerencias, recomendaciones y emitir opiniones que se traduzcan en estrategias de mejoramiento y desarrollo; habrá además, Comités integrados bajo la estructura de cuerpos colegiados, cuya responsabilidad es operar en forma directa el sistema en cada dependencia.

El funcionamiento de estas tres figuras de gestión de la profesionalización, son adecuadas, dado que cada una de ellas tiene responsabilidades precisas, que permiten en conjunto se desarrolle la política de profesionalización de los servidores públicos en la Administración Pública

federal. Es importante destacar que tratándose del Consejo, además de los responsables del primer nivel de la Secretaría de la Función Pública, también participan los presidentes de Comité de cada dependencia, los representantes de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Previsión Social y los representantes de los sectores social, privado y académico. La de los sectores mencionados, tendrá que asegurarse haciendo que su opinión se sustente en estudios, análisis y trabajo efectivo, ya que tareas relacionadas con lineamientos, modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador de sueldos o proponer mecanismos de evaluación y programas de capacitación, son de importancia mayor para convertirlas en cursos de acción.

Los Comités Técnicos de Profesionalización tendrán la responsabilidad de operar el sistema mediante la planeación, organización, ejecución y evaluación del mismo en cada dependencia. Una función que conviene destacar es la responsabilidad de éstos para realizar el proceso de inducción general en la dependencia, actividad indispensable para lograr la rápida adaptación del servidor público al puesto.

En los Comités participan un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de cada secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente quien lo presidirá. Existe una precisión en la operación en el proceso de selección, ya que quien participará en sustitución del Oficial Mayor, será el superior jerárquico inmediato del área donde se dé la vacante o necesidad, el cual tendrá derecho de voto y veto razonado en la selección aprobada por los demás miembros. Bajo esta forma se pueden presentar dos situaciones: una que se desprende del espíritu de la disposición relativa que asegura tener el servidor público más eficiente a las necesidades de la dependencia y la

otra que pudiera ser instrumento para “vetar” a personas que aún logrando los mejores resultados, no sean aceptados por diversas razones entre las que se puede mencionar, no tener empatía con el superior jerárquico. Esto como se puede apreciar, es parte de las costumbres y formas de ser de los funcionarios de alto nivel, por lo que es fundamental modificar en forma incremental las conductas no objetivas para dar paso a la imparcialidad.

Tomando en cuenta las atribuciones de los Comités, se puede afirmar que las que se refieren a operar el sistema como la aplicación de exámenes para la selección, determinar la procedencia de separación del servidor público y la aprobación de los puestos que por excepción sean de libre designación, se relacionan y tienen que ver con un carácter propositivo como son las políticas y programas de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de las dependencias o las relativas a los estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad.

De manera general, parece que el número de participantes en el Comité es reducido si se toma en cuenta las múltiples actividades y responsabilidades que se tienen en el funcionamiento del sistema. En este sentido, conviene disponer de un grupo de colaboradores para realizar las actividades que el propio Comité determine.

Finalmente, hay el Recurso de Revocación cuando el interesado sea afectado o agraviado, para lo cual deberá presentar las pruebas documentales acompañadas del escrito en el que se interponga el recurso. Este derecho que tiene la persona que aspira a ingresar al servicio público, garantiza que en igualdad de oportunidades, hay prerrogativas que definidas en la normatividad de la materia.

En consecuencia, el sistema de profesionalización de carrera de la Administración Pública federal, garantiza que puedan existir las condiciones para la competencia por mérito, con igualdad de oportunidades e incidir directamente en la calidad del desempeño.

El desarrollo profesional no puede negarse a sectores que por alguna circunstancia se encuentran en desventaja; la administración pública debe garantizar el acceso a la función de gobierno a aquellas personas con el interés y la capacidad para el desempeño de las funciones de determinado cargo. Este planteamiento demuestra que el principio de igualdad se concreta en el acceso y oportunidad de ingreso al sistema, al cumplir con las exigencias del cargo en términos de competencia profesional.

Lo óptimo es tener las mejores personas que desarrollarán la administración pública con base en sus capacidades. Así el sistema de profesionalización no puede negarse a ningún sector de la población; por el contrario, la administración pública debe asegurar el acceso a la función de gobierno a aquellas personas que demuestran aptitud para el desempeño de las tareas administrativas.

En otra óptica, el sistema considera benéfica la interacción de sus miembros con profesionales externos. Por ello, se establece la conveniencia de suscribir acuerdos con autoridades e instituciones públicas y privadas, a partir de los cuales se promueva el intercambio de recursos humanos, a fin de promover la especialización y ampliar experiencias.

Con la implementación del sistema de profesionalización de carrera de la Administración Pública Federal, se puede garantizar la imparcialidad del servidor público en el ejercicio de sus funciones, transformándose

en un agente que permita la corrección de errores, evite desviaciones y genere un ambiente de trabajo que beneficie a la ciudadanía. Con ello disminuirán los actos de discrecionalidad y arbitrariedad que en ocasiones caracterizan a los servidores públicos.

Conclusión

En la organización gubernamental es fundamental que las autoridades se ocupen por el establecimiento de un ambiente caracterizado por el conjunto de conocimientos necesarios para funcionar, asegurando que sean coherentes con sus fines. La estrategia es comprometer a los individuos para que acepten el orden vigente, sin utilizar la coerción, sino la persuasión para que se comprometan con una nueva mística en el servicio público.

El trabajo que se desempeña en la organización gubernamental refleja la coexistencia de culturas que combinan lo individual y lo colectivo a través de valores, conocimientos y creencias para impulsar la congruencia en la propia organización.

Los miembros pertenecientes a las organizaciones están obligados a renovar sus capacidades, habilidades y conocimientos, con lo cual estarán en condiciones de jugar nuevos roles, a fin de responder con mayor efectividad a la sociedad que finalmente es la que define y jerarquiza la importancia de los bienes y servicios que recibe.

La profesionalización debe estar dirigida a la administración pública, ya que conjuga todos los elementos para diseñar e implementar las políticas públicas susceptibles de desarrollarse de manera efectiva con el concurso

de la sociedad. La profesionalización es el proceso que permite que los servidores públicos y los hacedores de políticas públicas realicen un trabajo racional, cuyos resultados sean los que den respuesta efectiva a la ciudadanía.

El valor que tiene la ética en la conducta del funcionario público tiene singular importancia, debido a que se asume que en toda sociedad existe un conjunto de valores construidos en función de su propia cultura, en la que se manifiesta un alto nivel de reconocimiento a la honestidad.

En los antecedentes para instaurar el servicio civil de carrera, se plantea como fundamentos centrales la equidad, la eficiencia, la estabilidad, la capacidad de innovación y la profesionalización. Entre sus funciones se establecen: promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la formulación de los programas específicos del servicio civil de carrera y promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración de personal.

La Ley del Servicio Profesional de la Administración Pública Federal establece las bases de organización, funcionamiento y desarrollo del sistema de profesionalización en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, que se refiere a las Secretarías de estado y la Consejería Jurídica.

El sistema de profesionalización de carrera de la Administración Pública Federal garantiza que se den las condiciones para la competencia por mérito, con igualdad de oportunidades e incidirá directamente en mejores capacidades, habilidades, competencias y desempeño, lo cual se traducirá en mejores servicios para la sociedad.

El nuevo escenario en que se desarrolla la administración pública con mayores exigencias y cuestionamientos sobre su eficiencia, transparencia y democratización, sitúan como impostergable la instauración del servicio profesional de carrera en México, aún cuando sólo sea en el ámbito federal, por lo que en los ámbitos estatal y municipal será necesario que existan las condiciones para que en términos de complementariedad se implemente.

Una nueva vocación de servicio público a partir de la carrera administrativa, fomentará los valores de honestidad y calidad en el servicio de la función pública, suprimiendo las conductas irregulares y los intereses partidistas que son negativos para el desempeño de la función pública.

Bibliografía

Diario Oficial de la Federación. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, México, 10 de abril de 2003.

Etkin, Jorge. *Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones*, Edit. Pretince Hall, Buenos Aires, Argentina, 2000.

Sabato, Hilda. *Ciudadanía y Formación de las Naciones*, Edit. CM-FCE, México, 1999.

Senado de la República. Proyecto de Decreto por el que se expide la ley del Servicio Profesional de Carrera, Gaceta Parlamentaria, México 24 de octubre de 2002.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La profesionalización del servicio público en México" en Ricardo Uvalle y Marcela Bravo Ahuja (coordinadores). *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, UNAM Edit. PLAZA Y VALDES, México, 1999.

Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México Retos y Perspectivas*, UNAM Edit. PLAZA Y VALDES , México, 2000.

Weber, Max. *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica , 1996.

_____ *El Político y el Científico*, Edit. Colofón, México, 2001.

www.pa.partners.com/articulos.htm, consultada 14 de enero de 2003.

<http://www.uninep.br/gualazzi/-0emo2-burocracia.htm> consultado en mayo del 2002.



**Servicio profesional de
carrera ¿para qué?
apuntes para su desarrollo e
institucionalización en México**

Rafael Martínez Puón*

Abstract

Se analiza la importancia de la profesionalización del servicio público, a partir del ordenamiento normativo que es la base de su sustento, tomando en cuenta el contexto que la genera, los alcances legales, la importancia de la carrera administrativa, así como las expectativas de los servidores públicos en esta nueva etapa del Gobierno mexicano

Palabras clave: ley, capacidades, catálogo, descentralización, sistema de carrera.

The importance of the professionalization of the public service is analyzed, starting from the normative classification that is the base of its sustenance, taking into account the context that generates it, the legal reaches, the importance of the administrative career, as well as the expectations of the public servants in the Mexican's Government's new stage.

Key Words: Law, capacities, catalog, decentralization, career system.

*Director General de Prospectiva y Presidente de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Introducción

Este artículo tiene como propósito de formular una serie de reflexiones sobre la reciente Ley del Servicio Profesional de Carrera¹ en la Administración Pública Federal en México, así como de los desafíos que implica su próxima implementación. Para ello, se hace una explicación general tanto de las circunstancias como de los actores que impulsaron la ley. De igual forma, se exponen las características del ordenamiento jurídico y se formulan una serie de comentarios sobre sus fortalezas y debilidades.

Un aspecto central del artículo, es tomar como referencia las experiencias previas en materia de profesionalización que se ha dado en el ámbito de algunos organismos de la propia administración central, paraestatal y autónoma, a partir de la percepción obtenida de los propios servidores públicos que se encuentran adscritos a ese sistema de empleo.

Para ello, se llevó al cabo la aplicación de una encuesta tanto para servidores públicos adscritos a un servicio profesional de carrera, como para aquellos que no se encuentran adscritos a él, con el objetivo de identificar expectativas con respecto a esta figura. La idea es contrastar mundos administrativos aparentemente distintos, con el interés de que las lecciones sean tomadas en cuenta para una empresa tan importante como lo es el establecimiento de un servicio profesional de carrera en el ámbito de la Administración Pública federal, además de identificar necesidades reales e inquietudes del personal que será beneficiado por este sistema.

¹ El término por utilizar en esta investigación es el de servicio profesional de carrera como sinónimo de servicio civil de carrera, el cual incluso se usará de manera indistinta y en atención al término adoptado en la ley en la materia en México para la Administración Pública Federal.

Los resultados generados en la encuesta llevan a identificar aspectos que se relacionan con los fundamentos de un servicio profesional de carrera; pero sobre todo, a reflexionar sobre lo que realmente se esperaría de esta figura. Por eso la importancia de preguntar ¿Servicio Profesional de Carrera para qué? En ese sentido, los resultados permiten reflexionar en torno a esta pregunta, la cual repercute directamente en países que por vez primera incursionan en el establecimiento de un servicio profesional de carrera y que se han decidido a modificar la cultura política-administrativa.

El artículo se divide en los siguientes apartados 1) el servicio profesional de carrera en la administración pública federal; 2) características de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; 3) comentarios y sugerencias a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; 4) experiencias del servicio profesional de carrera en México; 5) análisis de los resultados generados en la aplicación de la encuesta; 6) servicio profesional de carrera ¿para qué? y 7) conclusiones.

1. El servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal

Durante décadas el camino para la construcción de una legislación en materia de servicio civil o servicio profesional de carrera para el Gobierno federal ha estado lleno de proyectos, iniciativas, acuerdos, desacuerdos y buenas intenciones. Ha sido un largo proceso que se ha distinguido por la sucesión de fases o etapas: una primera etapa a principios del siglo pasado en la que se dieron algunos intentos de carácter aislado para el establecimiento de un servicio civil de carrera; una segunda etapa inicia en

1967 con los trabajos de la Comisión de Administración Pública (CAP) que proporcionó algunas ideas y lineamientos sobre cómo debe transformarse la administración pública, incluida la idea de un servicio civil de carrera; una tercera etapa, a partir de los años ochentas se caracteriza por ser más interesada en el impulso de esta figura a través de la Comisión del Servicio Civil de Carrera -período que de 1980 a finales de los años 90 tuvo sus altas y sus bajas en cuanto al impulso-, y finalmente, una cuarta etapa a finales de los años noventa hasta nuestros días, que ha culminado con la concreción de uno de los proyectos de ley a través de la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal el 10 de abril del 2003.

Las cuatro etapas descritas, para ser entendidas tienen que ser valoradas a la luz de la evolución histórica del Estado mexicano en su conjunto. En ellas no están sólo de por medio los cambios y las transformaciones de sus órganos de poder como lo son el gobierno y la administración pública en sus tres niveles, sino también de la sociedad en general.

En este largo proceso han participado múltiples actores como son los partidos políticos, las organizaciones sindicales, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los gobiernos estatales, las universidades y la sociedad civil. De los actores señalados, sin lugar a dudas, el Poder Ejecutivo ha tenido una participación más notoria, a partir de los presidentes en turno, por las figuras jurídico-administrativas que se han creado, por algunas iniciativas de ley que se presentaron, y por el protagonismo en los últimos sexenios que tuvieron algunas de sus secretarías como fueron la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo ahora Secretaría de la Función Pública que,

en su momento por las atribuciones que les correspondían, diseñaron proyectos y esquemas tendentes al establecimiento de un servicio profesional de carrera.

El protagonismo de estas secretarías fue una de las razones por las que no se había establecido esta figura en México. En el período 1994-2000 fue del conocimiento principalmente en los círculos político-administrativos, el conflicto dado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por los desacuerdos que hubo en relación con el servicio civil de carrera ocasionados por tener cada una concepciones y programas distintos (incluso estaba de por medio un proyecto de Ley del Servicio Civil Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) sobre esta figura². El conflicto culminó hasta días antes de la promulgación de la ley en abril del 2003. En primer lugar, uno de los problemas que se suscitaron fue por la dirección y organización sobre el servicio civil; en segundo lugar, estaba previsto que al crearse la Secretaría de la Función Pública, algunas de las atribuciones más importantes como la presupuestación y aprobación de estructuras orgánicas y la política de gobierno electrónico que le correspondían a la Secretaría de Hacienda pasarían a formar parte de aquella. Esto propició una resistencia por parte de ésta, que da como resultado que de un conflicto estrictamente administrativo, se transformara en uno de tipo político.

² Para la consulta de este asunto véase: Pardo, María del Carmen (1999) "Un testimonio de modernización en la Administración Pública: La profesionalización de la Función Pública" en *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado* Coordinadores (Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja), Editorial. Plaza y Valdés y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México y Guerrero Amparán, Juan Pablo, (1997) "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-CIDE, México.

Estos conflictos propician que la discusión del tema cambie de arena política y se traslade al seno del Congreso de la Unión. Pasó de ser un asunto exclusivo del Poder Ejecutivo a uno del Poder Legislativo. De tal modo, que el Congreso de la Unión se convirtió en los últimos años en el impulsor del establecimiento de un servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera, a través de la presentación de las siguientes iniciativas: Ley del Servicio Civil de Carrera (Iniciativa del Partido Acción Nacional, Octubre de 1996); Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal Centralizada (iniciativa presentada por Esteban Moctezuma Barragán, Senador con licencia, abril de 1998); la iniciativa con proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal presentada por el Senador Carlos Rojas Gutiérrez a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en sesión celebrada el día 24 de octubre de 2000 en la Cámara de Senadores, y la iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal presentada por el Senador César Jáuregui Robles del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en sesión celebrada el 30 de abril de 2002 en la Cámara de Senadores.

La atención se centró sobre todo en estas dos últimas iniciativas que, en su momento, fueron turnadas en sus respectivas sesiones a las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. Como producto de las dos iniciativas se elaboró la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual tiene como objetivo sentar las bases para la creación y operación de un servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal.

Simultáneamente, un movimiento a considerar como impulsor de ésta figura, es el que se registra y continúa registrándose en el ámbito de los estados de la República con el establecimiento del servicio civil o servicio profesional de carrera o servicio público de carrera -ni siquiera en esto hay un consenso sobre el término a utilizar- como ha sucedido en los estados de Zacatecas, Puebla, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, destacándose el caso del Gobierno del Distrito Federal que ya cuenta con una ley en la materia aprobada en junio de 2000, así como la existencia de servicios civiles a nivel sectorial. Este fenómeno de “abajo hacia arriba”, sin duda alguna, se convirtió también en una forma de presión.

De acuerdo con los tiempos en los que se presentaron las iniciativas, se puede observar que se tardó prácticamente casi un par de años de negociaciones para la aprobación de la ley. Sin duda alguna, la clave de la aprobación fue la presentación conjunta de la iniciativa por diferentes fracciones partidistas; en este caso, el Partido Revolucionario Institucional PRI y el Partido Acción Nacional PAN, en primer lugar, por la existencia de un contexto de pluralidad en las cámaras y en segundo, por el prejuicio que existe con respecto a este tipo de leyes en cuanto a que se presume que dan lugar a que mantengan los cuadros administrativos del partido que ostenta la titularidad del Poder Ejecutivo en turno.

Con respecto a las resistencias de la iniciativa, la misma se presentó en distintas arenas, en una de ellas, paradójicamente al interior de la propia fracción panista por considerar que los puestos a concursar, incluían a los directores generales lo cual parecía muy alto; otra arena en la que se manifestó una resistencia sobre todo en las semanas previas a la aprobación de la ley, fue en el seno de los partidos políticos debido a las elecciones del 6 de julio de 2003, porque implicaba el relevo en el Cámara de Diputados y por la prioridad de otros asuntos en la agenda legislativa;

otra arena de resistencia lo fue a nivel en la propia administración pública por la influencia de los altos funcionarios en las fracciones partidistas al interior del Poder Legislativo; en este terreno había una disputa entre altos funcionarios de la Oficina de la Presidencia de la República (órgano staff del Poder Ejecutivo), la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y con jerarquías mayores de la Secretaría de Hacienda (se tiene que tomar en cuenta que el titular de esta dependencia está relacionado con el PRI) tanto por el manejo del propio servicio civil, como por la pérdida de atribuciones de la SHCP por razones de carácter presupuestal.

En resumen, la ley fue aprobada en dos períodos distintos: el 24 de octubre de 2002 por la Cámara de Senadores por unanimidad, y el 25 de marzo de 2003 por la Cámara de Diputados por mayoría. Como el dictamen de ley tuvo modificaciones, fue devuelta a la Cámara de Senadores y fue aprobada el 3 de abril del 2003. El decreto lo firmó el Presidente de la República el 9 de abril, siendo publicada la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003. Dicha ley a su vez reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Según Roberto Moreno (2003:19), el hecho que la iniciativa haya provenido del Congreso de la Unión principalmente de la Cámara de Senadores, demuestra la necesidad de: a) arribar a una nueva fase de la administración pública centralizada en su conjunto; b) expresa una de las facultades del Congreso a la que tradicionalmente, en los hechos había renunciado: la capacidad de iniciativa; c) fortalece una base fundamental que se venía perfilando: la exigencia por parte del Congreso de la Unión de tener un servicio altamente profesionalizado que elimine la improvisación, el nepotismo y el compadrazgo como formas privilegiadas de ingreso al

servicio público; d) atenúa sensiblemente la corrupción que aún prevalece en la Administración Pública Federal; e) profesionalizar el mejoramiento de los servicios públicos y la calidad de vida de la población, acordes a las exigencias del mundo contemporáneo, f) facilita la supervisión y evaluación por parte de la Cámara de Diputados de las labores encomendadas al Poder Ejecutivo³, y g) manifiesta un ejercicio prospectivo y de planeación estratégica de amplia relevancia.

Un actor no menos importante, para el impulso de este proceso fue la sociedad civil que de alguna manera u otra, también impulsó desde sus distintos espacios, que la iniciativa tuviera un desenlace favorable. Desde el año anterior a la aprobación se habían registrado una serie de actividades tendientes al impulso de profesionalizar la administración pública tanto en el ámbito federal como en los estados de la República. La realización de foros de carácter nacional, regional e internacional como el *Foro Internacional, Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia* realizado los días 24 y 25 de febrero de 2003⁴ en la Universidad Iberoamericana con la participación de ocho de las universidades más importantes del país. En dicho foro se constituye La Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público, la cual es un movimiento de académicos, expertos y funcionarios especialistas en los temas que en su momento impulsó y continúa impulsando -a manera de lobby- tanto la aprobación como una serie de medidas tendentes a su difusión e implementación. También cabe destacar la participación de organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas,

³ Aunadas a las de fiscalización con las que cuenta el Poder Legislativo a partir de la creación de la Auditoría Superior de la Federación. Véase Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Diario Oficial de la Federación 20 de diciembre de 2000.

⁴ Véase Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público, Foro de Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la innovación y la democracia. (Memorias) 24 y 25 de febrero 2003, Universidad Iberoamericana, México.

la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, el Banco Interamericano de Desarrollo, USAID, el Consejo Británico, la Embajada de Estados Unidos y de Canadá, entre otros.

Se concluye que la aprobación de una ley como la mencionada, así como la necesidad de un servicio civil de carrera, no es más que el producto de las condiciones actuales en las que se desarrolla el país. En ellas se combinan diferentes aspectos como la necesidad de tener burocracias profesionalizadas que garanticen su capacidad de gobernar con la demanda de mejores servicios públicos y un manejo transparente por parte de la ciudadanía, así como con la necesidad de que la administración tenga personal profesionalizado para conseguir mejorar la eficiencia, dando continuidad a las políticas y los programas públicos.

2. Características de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal tiene características que la convierten en única respecto a leyes de otros países. En cuanto al ámbito material, es de carácter administrativo y no laboral. Esto es importante señalarlo, porque lo que se está creando es un régimen especial para los servidores públicos de confianza. De acuerdo con lo que señala uno de sus artículos, tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada que incluye tanto las Secretarías, la Consejería Jurídica y los Departamentos Administrativos.

Con respecto a las entidades que forman parte de la Administración Pública Paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la ley. Esto por la personalidad jurídica, autonomía de gestión y presupuesto propios con que acreditan.

De acuerdo con el artículo 2 de la ley, se define al servicio profesional de carrera de la siguiente manera: "El Sistema del Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad". El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, y estará dirigido por la Secretaría de la Función Pública que sustituye a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y se encargará de emitir los criterios generales. La operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública central a través de la formación de un Comité Técnico de Profesionalización y Selección. Los principios rectores del Sistema del Servicio Profesional de Carrera son: la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por mérito.

Para la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, la Secretaría de la Función Pública se apoyará en los siguientes órganos:

- *El Consejo Consultivo que es una instancia de apoyo de la secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del sistema.*

- *Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección que son cuerpos colegiados, encargados de operar el sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la secretaría para estos efectos.*

El artículo 4 señala que los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso, se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales y aquellos que ingresen por motivo de un convenio. Por su parte, el servidor público de carrera ingresará al sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos en la ley.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera comprenderá, tomando como base el catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;*
- b) Director de Área;*
- c) Subdirector de Área;*
- d) Jefe de Departamento y;*
- e) Enlace*

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé; la creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que la ley prevé.

Con relación a los cargos de libre designación, la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, deberá emitir los criterios generales para su determinación. Estos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece la ley.

Es importante mencionar que los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base o sindicalizados de la Administración Pública Federal tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento. Para la incorporación al sistema del trabajador de base o sindicalizado, será necesario tener licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

La ley para el caso de los servidores públicos de libre designación crea la figura del Gabinete de Apoyo que será la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado. Al respecto señala que los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo, serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.

La estructura de los Gabinetes de Apoyo será autorizada por la Secretaría de la Función Pública la cual tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- a) *La capacidad presupuestal de la dependencia de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- b) *La prohibición de que estos Gabinetes de Apoyo ejerzan atribuciones que por ley competan a los servidores públicos de carrera.*

Se aclara en el artículo 8 de la ley que el Sistema del Servicio Profesional de Carrera no comprenderá al personal que presta servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del Sistema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

Como toda ley de estas características, se incluye un apartado de derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera. De igual forma, en el interés de crear un esquema descentralizado, se señala que cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con la ley y su reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones laborales aplicables.

El sistema del servicio profesional de carrera se divide en los subsistemas siguientes:

- **Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.** *Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;*
- **Subsistema de Ingreso.** *Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema;*
- **Subsistema de Desarrollo Profesional.** *Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al sistema;*
- **Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.** *Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir: a) los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto; b) la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; c) las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; d) la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y e) las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas;*
- **Subsistema de Evaluación del Desempeño.** *Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;*

- **Subsistema de Separación.** *Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos; y*
- **Subsistema de Control y Evaluación.** *Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del sistema.*

El sistema del servicio profesional de carrera considera entre sus medidas sobresalientes, la creación del Registro Único del Servicio Público Profesional que es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la administración pública y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera. Los datos personales que en él se contengan serán confidenciales. Entre sus funciones más importantes, el registro sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del sistema. El registro deberá incluir a cada servidor público que ingrese al sistema.

El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas (publicadas en el Diario Oficial de la Federación y en las modalidades que señalará el reglamento) para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al sistema. Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo con el presupuesto autorizado. El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso será desarrollado por el Comité Técnico de Profesionalización y Reclutamiento de cada dependencia, de conformidad con los procedimientos establecidos en esta Ley, su reglamento y demás disposiciones relativas. Los comités deberán llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva

creación, mediante convocatorias públicas abiertas. Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

Se aclara que los aspirantes a servidores públicos eventuales, únicamente participarán en los procesos de selección relativos a dicha categoría. En el caso de los servidores públicos provenientes de instituciones u organismos con los que se suscriban convenios, no podrán superar en número a los de carrera.

Con respecto al proceso de selección, comprenderá exámenes generales de conocimientos y habilidades, así como los elementos de valoración que determine el comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Los candidatos seleccionados por los comités se harán acreedores al nombramiento como servidor público de carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace.

Por lo que respecta al desarrollo profesional, los Comités Técnicos de Profesionalización y Reclutamiento, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, integrarán el Subsistema de Desarrollo Profesional y deberán, a partir del catálogo, establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas a cubrir por parte de los

servidores públicos de carrera. Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en la ley. Para estos efectos, los comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público, en virtud de la evaluación del desempeño, las promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los propios exámenes de selección en los términos de los lineamientos que emitan los comités. Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que, para el caso, establezcan los comités en las convocatorias respectivas.

Con relación a la capacitación y la certificación de capacidades, se señala que la Secretaría emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias. Los comités, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría de la Función Pública y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que se presten. Los comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría de la Función Pública, misma que podrá recomendar ajustes de acuerdo con las necesidades del sistema. El reglamento establecerá los requisitos de calidad exigidos para impartir la capacitación y actualización.

Por lo que corresponde a la evaluación sobre la capacitación, los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos

que determine la Secretaría de la Función Pública por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo. Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su cargo.

Al respecto se señala que, cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un servidor público de carrera no sea aprobatorio, deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, esta podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado. Para ello, la dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación. De no aprobar la evaluación, se procederá a la separación del servidor público de carrera de la Administración Pública Federal y por consiguiente, causará baja del registro.

Con relación a la Evaluación del Desempeño, es importante comentar que los comités, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, realizarán las descripciones y evaluaciones de los puestos que formen parte del sistema. Asimismo, establecerán los métodos de evaluación de personal que mejor respondan a las necesidades de las dependencias. Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su puesto.

Junto a la evaluación, se consideran diversos estímulos que consisten en la cantidad neta que se entrega al servidor público de carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia. Las

percepciones extraordinarias en ningún caso se considerarán un ingreso fijo, regular o permanente ni formarán parte de los sueldos u honorarios que perciben en forma ordinaria los servidores públicos. El reglamento determinará el otorgamiento de estas compensaciones de acuerdo con el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.

Con respecto a la separación, integrada en el Subsistema de Separación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, se hará por las siguientes causas:

- *Renuncia formulada por el servidor público;*
- *Defunción;*
- *Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;*
- *Por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que la ley le asigna, siempre que los hechos que se atribuyan al servidor público sean especialmente graves o, en su caso, reiterados o constantes, o que evidencien ineptitud o incapacidad manifiesta para desempeñar el cargo, o imposibilidad insuperable de que continúe desempeñándose en el mismo;*
- *La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de la Función Pública, respetando la garantía de audiencia del servidor público;*
- *Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;*
- *No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño; y*
- *Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente de manera recurrente en los términos que señale el reglamento.*

Por otra parte y para el funcionamiento del servicio profesional de carrera, la Secretaría de la Función Pública con apoyo de las dependencias establecerá mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, a efecto de contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento. La evaluación de resultados de los programas de capacitación que se impartan se realizará con base en las valoraciones del desempeño de los servidores públicos que participaron, procurando el desarrollo de la capacitación en la medida que se identifiquen deficiencias. Por su parte, los comités desarrollarán la información necesaria que permita a la Secretaría de la Función Pública evaluar los resultados de la operación del Sistema y emitirá reportes sobre el comportamiento observado en cada uno de los subsistemas.

Por último, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley. En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo que son ordenamientos de carácter laboral. En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta ley, compete resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En cuanto a los artículos transitorios, se menciona lo siguiente: la Secretaría de la Función Pública deberá emitir el reglamento de la ley en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la misma. El Consejo Consultivo deberá estar integrado a más tardar dentro de los 45 días siguientes a la entrada en vigor de la ley. A la entrada en vigor de la ley, todos los servidores públicos de confianza en funciones sujetos a la misma, serán considerados servidores públicos de libre designación,

en tanto se practiquen las evaluaciones que determine la Secretaría de la Función Pública, en coordinación con las dependencias, para su ingreso al sistema. Para dicho efecto, las dependencias deberán impartir cursos de capacitación en las materias objeto del cargo que desempeñen.

Cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Secretaría de la Función Pública, iniciará la operación del sistema de manera gradual, condicionado al estudio que se realice sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva, sin excederse del plazo máximo establecido. El sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de la ley. Una vez publicado el reglamento, todos los cargos vacantes deberán ser asignados a través de concursos públicos y abiertos en tanto el registro no opere en su totalidad. A partir del siguiente año fiscal a su publicación se convocarán en los términos de la ley los concursos a primer ingreso. La contravención a esta disposición será causa de responsabilidad del servidor público que haya autorizado nombramientos sin apearse al proceso de ingreso contenido en la ley y motivará su nulidad inmediata. Los servidores públicos de las dependencias que a la fecha de entrada en vigor de la ley tengan en operación un sistema equivalente al del Servicio Profesional de Carrera que se fundamente en disposiciones que no tengan el rango de ley, deberán sujetarse a este ordenamiento en un plazo de 180 días contados a partir de la iniciación de su vigencia. A efecto de no entorpecer la implantación y operación del sistema, los comités de cada dependencia podrán funcionar temporalmente sin personal de carrera de la dependencia, hasta que se cuente con estos servidores en la propia dependencia.

Por su parte, le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hacer las previsiones necesarias en el proyecto anual de Presupuesto de Egresos de la Federación para cubrir las erogaciones que deriven de la aplicación de la ley con cargo al presupuesto de las dependencias.

3. Comentarios a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Esta es una ley de carácter federal y su ámbito de aplicación es sólo para la Administración Pública Centralizada y dirigida para empleados de confianza cuyo número no rebasa las 70,000 personas. Por tanto, es una ley limitada en cuanto a los servidores públicos a los que va dirigida, si se toma en cuenta que el número de servidores públicos de la administración central asciende a 630,333.⁵ Sin duda, lo deseable es que esta ley hubiese sido de carácter general, para que se diera la concurrencia de funciones entre la federación y los estados de la República, y en el que, sin menoscabo de la soberanía de la que gozan aquellos, hubiese servido como ley marco o como ley de principios generales para el diseño de las próximas legislaciones estatales en la materia, tal como ocurre en países como Alemania, Francia, Japón, España y Chile. Ahora queda a los estados de la República formular sus propias leyes.

Por otra parte, se tiene que enfatizar que el ámbito material de esta ley es administrativo y no laboral. Prácticamente se crea un régimen especial para los servidores públicos de confianza sujetos al derecho administrativo. Esto a pesar de que la ley no señala su ámbito material y por la confusión que genera la misma, en cuanto a los medios de

⁵ Véase Poder Ejecutivo Federal (2001), Primer Informe de Gobierno. México.

defensa de los servidores públicos para con la administración, en la que se mezclan tanto aspectos laborales como administrativos. Lo apropiado en todo caso, es determinar que las controversias que se susciten entre los servidores públicos y la administración deberán ser resueltas exclusivamente por la jurisdicción administrativa, esto es, por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o en su defecto, crear una figura *ad hoc* para atender asuntos del personal del servicio profesional de carrera; incluso con alcances mayores como pudiera ser un órgano que vigile el funcionamiento en general del sistema y sobre todo que este pendiente de hechos que no se encuentren apegados a lo que dicta la ley. A manera de ejemplo, un órgano de estas características es el que existe en Bolivia denominado Superintendencia del Servicio Civil que, además de cumplir con una función jurisdiccional, juega un papel de contrapeso en todo el sistema.

Resulta claro que esta ley tampoco resuelve el problema del “estado de indefensión” en el que se encuentran los servidores públicos de confianza; se considera que es sumamente frágil en cuanto a separación y despidos del sistema. En este sentido, se sugiere, entre otros ajustes relativos que, al plantear la separación de los servidores públicos, no sea del cargo sino del sistema, esto es, que al separarse los servidores públicos, sólo perderían su carácter de servidores profesionales de carrera. En todo caso, la terminación de los efectos de su nombramiento desde el punto de vista laboral, se realizaría a través de un procedimiento que tenga las características laborales.

Al estar los servidores públicos fuera del sistema del servicio profesional de carrera, volverían a ser nuevamente servidores públicos de confianza. De esta manera, la terminación de los efectos de su nombramiento se podría llevar a cabo mediante un procedimiento separado (al ser de

naturaleza diversa), como consecuencia de la pérdida del carácter de servidor público profesional, pero bajo un procedimiento netamente laboral por pérdida de confianza.

No obstante, se considera deseable que de manera simultánea se avance hacia la reforma laboral; esto es, la reforma del apartado B del artículo 123 constitucional y la reforma a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado; todo esto para resolver el problema de fondo que es diluir la vaga distinción entre personal de confianza y personal de base o sindicalizado. Con ello posiblemente, sin que ese sea el propósito original, se avanzará hacia una de las tendencias o escenarios al que se dirige la mayoría de los países: la laborización de los servicios civiles. Los casos más representativos en estos momentos lo son Japón y Suecia. Esta ley finalmente es un primer paso de otros más que se tendrán que dar.

Con respecto a la implementación de la ley, la tarea será compleja, y dado que hay imprecisiones que deben superarse con la elaboración del reglamento. Por principio, deberán uniformarse las denominaciones de las figuras que regulará la ley y definir con precisión cada una de ellas, ejemplo: rotación, cargo, puesto, promoción, ascenso, movilidad, sueldos, honorarios, agendas individuales de desarrollo, miembros eventuales, titulares y provisionales.

Respecto al Subsistema de Ingreso, con base en sus características se identifica como un sistema mixto que privilegia la carrera administrativa y el ingreso al puesto no precisamente desde el nivel más bajo. Al respecto, se considera pertinente que se revalore la posibilidad de que no haya sólo un concurso público anual para ingresar al primer nivel, ya que ello podría, eventualmente, traer aparejados problemas de operación al generarse vacantes en dicho nivel con mayor frecuencia en la anualidad, lo mismo

con las demás vacantes que se generen en los demás niveles (distinto al primero) que, de acuerdo con lo que señala la ley, serán cubiertas únicamente por los propios miembros del servicio profesional; ante esta situación, en cada promoción se generará una nueva vacante, lo cual en los hechos, seguramente generara la necesidad de organizar concursos permanentes para estar cubriendo las nuevas vacantes que dejen los propios funcionarios promovidos. Esto evidentemente dará lugar a que se generen durante el transcurso del año vacantes del primer nivel.

Por otra parte, se visualiza por ejemplo, una enorme carga de trabajo para los denominados Consejos Técnicos de Profesionalización y Selección que, por principio, y de acuerdo con lo que dice la ley, se compondrán de cuatro o cinco personas; si a eso, se le agregan las funciones que deben realizar y que tienen que ver con todos los subsistemas, llámense de ingreso, desarrollo profesional, capacitación, evaluación del desempeño, las actividades serán inmensas y difíciles de cumplir. La propuesta en ese sentido, consiste en que existan comités por cada Dirección General y no por dependencia.

En el caso de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección se considera adecuado lo establecido por el artículo 74 de la ley, en el sentido de que participaría en dicho Comité el superior jerárquico inmediato del área en donde se va a realizar la selección, y podría sustituir al titular del área de recursos humanos, o incluso sumarse al comité. Pero se sugiere que el derecho de veto que se otorga a dicho superior jerárquico no exceda en ningún caso de dos ocasiones, en un procedimiento de selección. Asimismo, se sugiere eliminar la facultad que se otorga a los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de aprobar los cargos

que sean de libre designación, como se señala en el artículo 75, fracción II, ya que bien esa atribución podría ser exclusiva del Consejo Consultivo (previa revisión de sus atribuciones).

Una figura relevante que menciona la ley, es el Consejo Consultivo. Se considera que podría constituirse en un verdadero contrapeso del sistema, a imagen y semejanza de la figura de la Comisionados del Servicio Civil en Inglaterra. Puede ser un órgano susceptible de ser enriquecido en sus atribuciones, otorgándole funciones no sólo de asesoría, sino incluso de carácter normativo. Así mismo, al preverse la participación de representantes del sector social, privado y académico, podría constituirse en un órgano de amplia participación ciudadana que legitime las políticas y lineamientos que en esta materia se emitan. A este respecto, sería conveniente que algunas de las facultades que se otorgan a la Secretaría de la Función Pública pasen al Consejo Consultivo, concretamente las que se establecen en el artículo 69, en sus fracciones IV, V, IX, XIII y XVI, y que se refieren, en términos generales, a la expedición de manuales, emisión de normas políticas y lineamientos, aprobación de los criterios de evaluación del desempeño, revisión de la operación del sistema en las dependencias y aprobación de los cargos que por excepción sean de libre designación.

Sobre las actividades del Subsistema de Control y Evaluación que consisten en hacer una evaluación permanente del funcionamiento del sistema, se considera que debiese estar a cargo de un órgano externo y no precisamente de la Secretaría de la Función Pública y los comités técnicos de profesionalización. Por ejemplo, el Consejo Consultivo que se contempla en la ley, bien podría hacer esa función.

En cuanto al Recurso de Revocación se formulan los siguientes planteamientos:

- a) *Se sugiere que este recurso sea procedente en contra de cualquier resolución que pueda causar agravio derivado de la aplicación de los procedimientos que se consagran en los subsistemas y no sólo en contra de las resoluciones en materia de selección;*

- b) *Se sugiere analizar que en vez de establecer un recurso y un procedimiento específico se remita al Recurso de Revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con la sola precisión de que será la Secretaría de la Función Pública la autoridad competente para sustanciar y resolver dichos recursos; o*

- c) *En todo caso, si se quiere mantener el recurso y el procedimiento específico, se sugiere incorporar en las fracciones del artículo 77 la audiencia de ley, para admitir y desahogar pruebas, así como para escuchar y recibir alegatos, previo a la emisión de la resolución correspondiente.*

Por último, cabe destacar que se tiene previsto que todas las atribuciones que mantiene la Secretaría de la Función Pública en materia de control sobre las actuaciones de las dependencias y en particular de los servidores públicos se trasladen a la Auditoría Superior de la Federación (creada por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2000) dependiente del Poder Legislativo, con lo cual se consolidará el poder de fiscalización del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en el marco de la construcción del modelo de Responsabilización (Ross, 2001).

4. Experiencias del servicio profesional de carrera en México

Si bien en años anteriores no se había conseguido una legislación en materia de servicio profesional de carrera para la Administración Pública Federal, es importante señalar la existencia con anterioridad de algunos servicios profesionales en algunos organismos a nivel sectorial, que de alguna manera u otra, representan esfuerzos en materia de profesionalización de servidores públicos o en la conformación de un servicio profesional de carrera, en los cuales al menos en su normatividad ya se contempla esta figura jurídica-administrativa; estos esfuerzos de carácter sectorial son:

- *Secretaría de Relaciones Exteriores (desde 1934)*
- *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática*
- *Secretaría de Educación Pública (carrera magisterial)*
- *Procuraduría General de la República*
- *Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*
- *Comisión Nacional del Agua*
- *Procuraduría Agraria*
- *Instituto Federal Electoral*
- *Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Sistema de Administración Tributaria, en fase de implementación)*

Además de estas experiencias, habría que agregar al personal que forma parte del Poder Judicial a través de sus Consejos de la Judicatura, cuyo ingreso se realiza por concurso de oposición. Por otro lado, están los intentos que se están logrando en el Poder Legislativo, así como a las universidades públicas que cuentan con profesorado de carrera cuyo procedimiento de ingreso es también por concurso de oposición.

Se considera que estas experiencias, así como los datos que día a día se generan en relación con su funcionamiento y evaluaciones periódicas resultan de gran utilidad para el establecimiento de un servicio profesional de carrera de mayor cobertura como lo es para la Administración Pública Federal. En ese sentido y en atención a lo señalado como parte de esta investigación, se aplicó una encuesta a servidores públicos tanto adscritos como no adscritos a un servicio profesional de carrera, con el objetivo de identificar sus diferentes percepciones y expectativas con respecto a esta figura.

A través de la encuesta se entrevistaron a 200 servidores públicos adscritos a diferentes entidades y dependencias de la Administración Pública mexicana así como a órganos autónomos tanto en los que existe un servicio profesional de carrera como en los que no.⁶ La selección de los servidores públicos se hizo de manera aleatoria. El número se determinó en función de la suma de servidores públicos (mandos medios y superiores) no pertenecientes a un servicio civil de carrera que asciende a 70,000 sobre un promedio 12,424 servidores públicos adscritos a un servicio civil de carrera pertenecientes a las 4 entidades seleccionadas: el Instituto Federal Electoral; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Relaciones Exteriores, y de diferentes órganos de la Administración Federal central que no cuentan con servicio civil de carrera (llámese dependencias y órganos desconcentrados), en este caso el número de dependencias varió.

⁶ Características del Instrumento.

Para ello, se aplicó la fórmula para el cálculo de muestras aleatorias, con la que se estableció que con una muestra como mínimo de 20 entrevistas por estrato (cada una de las cuatro instituciones) se puede contar con un margen de confiabilidad del 90%. La encuesta estuvo dirigida a mandos medios y superiores, esto es de Director General, Director de Área, Subdirector, Jefe de Departamento hasta Enlace. Quedó excluido de la encuesta el personal operativo y el personal sindicalizado.

Tabla 1.1 Datos generales de los organismos encuestados

Órgano	Total del personal*	Número de Integrantes	Tiempo de funcionamiento del SCC
Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores	4,068	1,352	69 años
Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	18,411	7,239	9 años
Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral	10,051	2,359	11 años
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	15,987	1,474	7 años

Se utilizó un cuestionario guía para los dos grupos (c/scc y s/scc) de 52 reactivos de respuesta abierta o cerrada (Véase anexo A.1). La estructura del instrumento abarcó cinco áreas temáticas: 1) Características sociodemográficas (edad, sexo, escolaridad, estado civil, número de hijos, lugar de trabajo, puesto, antigüedad). 2) Características de contratación (medio de ingreso, número de dependencias en las que ha laborado en los últimos cinco años, experiencia, movilidad del personal, estabilidad en los puestos de trabajo). 3) Actitud hacia el servicio público (opinión hacia el jefe inmediato, satisfacción hacia el puesto de trabajo, opinión sobre su imagen como servidor público, percepción del impacto de su labor para con la sociedad). 4) Evaluación del desempeño, tipos de incentivos y promoción. 5) Propuestas de mejoras. Esta área se dividió en dos secciones, una para contestar por servidores públicos que se encuentran adscritos a un servicio civil de carrera y otra para contestar por personas que no pertenecen al servicio civil de carrera. En ambas se indagó lo que opinan sobre esta figura y sus perspectivas al respecto.

* Incluye al personal directivo, técnico o profesionista, administrativo y operativo (de confianza y sindicalizado). Los datos se refieren al número de plazas permanentes y eventuales ocupadas.

Fuente: Elaboración propia.

Las razones para haber seleccionado a las instituciones antes mencionadas que cuentan con un servicio profesional de carrera, son que tienen un tiempo considerable de operación con esta figura, como puede observarse en la tabla previa; por lo que ya en estos momentos se pueden valorar resultados concretos como producto de su funcionamiento.

La encuesta tiene como finalidad probar la hipótesis principal de la investigación de campo que es la siguiente:

Las expectativas de los servidores públicos adscritos a un servicio profesional de carrera respecto al mismo, son distintas en comparación con las de los servidores públicos que no forman parte de este sistema.

También se formularon las siguientes hipótesis secundarias:

- *El servicio profesional de carrera genera la percepción de una mayor estabilidad en los puestos de trabajo.*
- *El servicio profesional de carrera es un elemento que induce a mejorar las actitudes de los servidores públicos frente a la Administración Pública.*

5. Análisis de los resultados generados en la aplicación de la encuesta

A todos los cuestionarios se les aplicó por igual un proceso de codificación de tipo ordinal y nominal, y posteriormente los resultados fueron capturados en Excel para Windows. El análisis estadístico se hizo a través del paquete SPSS+PC. 11.0, con el que se obtuvieron los siguientes estimadores: frecuencia, porcentaje válido, porcentaje acumulado, y cuadros de comparación.

Respecto a las áreas temáticas, se realizó una comparación de los grupos (personal no adscrito a un SPC y personal adscrito a un SPC) a reactivos comunes. Los datos obtenidos a través del análisis mostraron los siguientes resultados y tendencias:

Tabla 1. 2 Características sociodemográficas de las personas encuestadas

Características	Personal sin servicio profesional de carrera	%	Personal con servicio profesional de carrera	%
Edad	31-40 años 41- 50 años	37.9 24.2	31-40 años 21-30 años	42.9 32.7
Sexo	Masculino Femenino	65.6 34.4	Masculino Femenino	59.6 40.4
Escolaridad	Licenciatura Postgrado	72.6 22.1	Licenciatura Postgrado	69.1 23.7
Estado Civil	Casado Soltero	61.7 30.5	Soltero Casado	48.5 46.4

Elaboración propia.

Con base en estos resultados, se puede observar que la población tanto adscrita a un servicio profesional de carrera como la que no, en un porcentaje que va del 37.9% al 42.9% tiene una edad que fluctúa entre los 31 y 40 años. Esto indica que no resulta ser una población demasiado joven, sobre todo si se añade que el 24.2% de las personas que no están adscritas a un servicio profesional de carrera tienen una edad que fluctúa entre los 41 a 50 años. Lo importante, en todo caso, es el dato que indica

que una tercera parte (32.7%) del personal que forma parte de un servicio profesional de carrera tiene una edad de 21 a 30 años. Esto es un buen indicador de la enorme posibilidad que ya tienen algunos servidores públicos de comenzar la carrera administrativa a partir de una edad adecuada.

Con respecto al sexo, los datos correspondientes al personal que forma parte de un servicio profesional de carrera no resultan ser demasiado dispares; no obstante se destacan porcentajes más equilibrados entre hombres y mujeres para el personal que forma parte de un servicio profesional de carrera. Con esto no se quiere aseverar que los servicios civiles por antonomasia privilegian la igualdad de géneros; lo que sí es probable es que en instituciones que establecen su ingreso a través de concursos y en igualdad de circunstancias, a diferencias de las que no, están de por medio criterios de carácter más objetivo.

Con relación al nivel escolar, es notorio que predomina el nivel licenciatura, que es bastante elevado en ambos casos. Por último, con respecto al estado civil, la proporción entre casados y solteros es mucho más pronunciada en el personal que forma parte de un servicio civil de carrera, en comparación con el que no está adscrito a uno.

1. Las expectativas de los servidores públicos respecto al servicio profesional de carrera

Por principio, se asumía que las expectativas del personal adscrito a un SPC eran distintas, por la estabilidad de la que goza y por los beneficios que tienen, por lo que se suponía que su actitud hacia el servicio iba a ser mejor que la del personal que no forma parte de un SPC. Por otra parte,

se pensaba que posiblemente las respuestas con respecto al servicio profesional de carrera se iban a dirigir a aspectos más relacionados con la mejoraría en el desempeño, con un mejor trato con los ciudadanos o la obtención de mejores resultados en el trabajo desarrollado. Los resultados en ese sentido fueron distintos. En fin, la hipótesis principal a probar era: las expectativas de los servidores públicos adscritos a un servicio profesional de carrera respecto al mismo, son distintas en comparación con las de los servidores públicos que no forman parte de este sistema.

La comprobación de esta hipótesis se basó en reactivos correspondientes a las áreas temáticas número dos, cuatro y cinco. Los resultados se dividen en los siguientes aspectos:

- a) *Actitud hacia el Servicio Público*
- b) *Opinión del personal adscrito a un SCC respecto al mismo*
- c) *Evaluación del desempeño, incentivos y ascenso*
- d) *Propuestas para mejorar el SCC*
- e) *Factores para mejorar el desempeño*

Una previsión metodológica respecto al tema de las expectativas es el relacionado con la antigüedad dentro de un SPC, atendiendo a la posibilidad de que el tiempo de exposición a los esquemas normativos del SPC induzca cambios en la percepción y expectativas de los encuestados; sin embargo, no se encontraron diferencias significativas entre lo respondido por gente de mayor antigüedad respecto al de ingreso más reciente.

También cabe reportar que existe homogeneidad en las respuestas de los encuestados adscritos a un SPC independientemente de a qué institución esté adscrito. El análisis por institución, considerando que tienen bases

normativas y esquemas de operación relativamente distintos, tampoco refleja que esta situación tenga impacto sobre la percepción o expectativas de los encuestados, por lo que se puede plantear tentativamente que las conclusiones aquí aportadas, son reflejo de la situación del SPC en el momento actual.

a) Actitud hacia el servicio público

Tabla 1.3 Actitud hacia el servicio público entre personal con SPC y sin SPC

Características	Personal sin servicio profesional de carrera	%	Personal con servicio profesional de carrera	%
Satisfacción en el puesto	Buena	49.4	Buena	49.0
	Muy Buena	41.1	Muy buena	31.6
	Regular	7.4	Regular	14.3
	Mala	2.1	Mala	5.1
Opinión sobre su imagen como servidor público	Muy buena	52.1	Buena	51.1
	Buena	41.5	Muy buena	46.9
	Regular	4.3	Regular	1.0
	Mala	2.1	Mala	1.0
Importancia de su labor para con la sociedad	Mucha	61.0	Mucha	54.6
	Necesaria	33.7	Necesaria	40.2
	Regular	5.3	Regular	3.1
	Nada	0	Nada	2.1
Opinión del ciudadano sobre los servicios que presta la dependencia para la cual trabaja	Muy buena	13.8	Muy buena	18.7
	Buena	44.7	Buena	42.7
	Regular	37.2	Regular	24.0
	Mala	4.3	Mala	14.6

Estos resultados en su conjunto son relevantes en los tres primeros rubros (satisfacción del puesto, opinión sobre su imagen como servidor público, importancia de su labor en la sociedad) con base en los datos generados, se observa casi en un 90% que existe en los servidores públicos un nivel de autoestima y satisfacción bastante elevado. Este hallazgo es importante,

ya que por principio se asume que la gente perteneciente a un servicio profesional de carrera tendría una actitud mucho más positiva sobre el servicio público en comparación con los que no se encuentran adscritos a este sistema. Sin embargo, los resultados demuestran lo contrario, pues 90.5% del personal sin SPC, está satisfecho con su puesto mientras que sólo el 80.6% de personal con SPC lo está, lo cual indica que la hipótesis es negativa.

Por otra parte, los datos no son tan optimistas en relación con lo que opinan los ciudadanos respecto al trabajo del servidor público, pues sólo 60% piensa que es buena su labor. Al comparar este dato con el correspondiente a la importancia de su labor para con la sociedad, se observa un diferencial considerable.

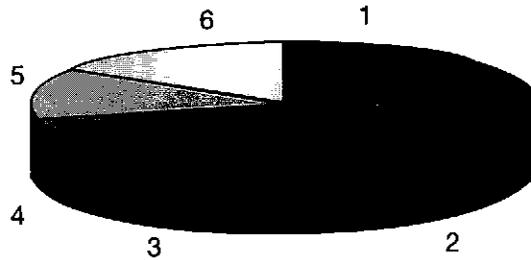
b) Opinión del personal adscrito a un servicio profesional de carrera respecto al mismo

A la pregunta que se realizó a los encuestados respecto a su opinión sobre el servicio profesional de carrera. El resultado sobresaliente fue el siguiente: el 44.8% tiene una buena opinión sobre el servicio profesional de carrera, el 27% muy buena. Se puede decir que casi un 71% está satisfecho con formar parte de un servicio profesional de carrera. Un dato curioso, reveló que el 3% de los encuestados perteneciente a un servicio profesional de carrera no sabía que se encontraba adscrito a este sistema.

Sin embargo, cuando se les preguntó sobre los beneficios, las respuestas son: “menos de los que dicen” “no hay beneficios” y “deben generalizarse y no sectorizarse” que pueden ser asimilables y en su conjunto da un porcentaje del 60%; esto revela que el nivel de satisfacción no es muy bueno.

Lo anterior de alguna manera revela que se han generado expectativas respecto al SPC que en realidad no se cumplen en cuanto a beneficios al servidor público.

Gráfica 1. ¿Qué opina de los beneficios del servicio profesional de su carrera?



■ 1	Adecuados 13.8%
■ 2	Menos de los que dicen 38.3%
■ 3	No hay beneficios 16.0%
■ 4	Es una moda 3.2%
■ 5	Dan estabilidad 12.8%
□ 6	Deben generalizarse y no sectorizarse 16.0%

c) Evaluación del desempeño, incentivos y ascenso

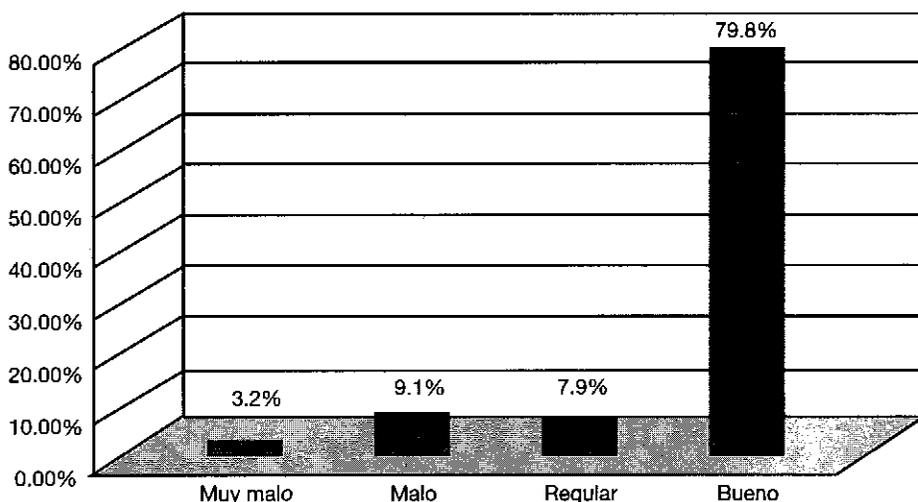
Tabla 1.4 Evaluación del desempeño, incentivos y ascenso para personal con spc y sin spc

Características	Personal sin servicio profesional de carrera		Personal con servicio profesional de carrera	%
Quién evalúa el trabajo que desarrolla	El Jefe inmediato	90.6	Jefe inmediato	83.0
	Oficina Especializada	1.2	Oficina especializada	11.7
Existen incentivos económicos	NO	89.5	NO	64.9
	SI	10.5	SI	35.1
Quién determina los incentivos económicos	Jefe inmediato	90.6	Oficina Especializada	60.5
	Oficina Especializada	9.4	Jefe Inmediato	21.1
Sueldo adecuado al trabajo	Inadecuado	68.1	Inadecuado	65.6
	Adecuado	31.9	Adecuado	34.4
Tiene otra fuente de ingreso	No, pero si es necesario.	59.6	No, pero si es necesario	62.9
	SI	27.6	No es necesario	20.6
	No es necesario	12.8	SI	16.5
Quién decide los ascensos	Jefe inmediato	66.2	Mediante concurso de oposición.	65.5
	Otros	25.7	Jefe inmediato	16.5
	Mediante concurso de oposición	5.4	Oficina especializada	12.6
	Oficina especializada	2.7	Otros	5.4

Este rubro señala las enormes diferencias en los procedimientos que existen entre las organizaciones que cuentan con un servicio profesional de carrera respecto a las que no. Se hace notar para el caso de las evaluaciones, incentivos y ascensos en las organizaciones sin un servicio profesional de carrera, la fuerte presencia del jefe inmediato en el que está

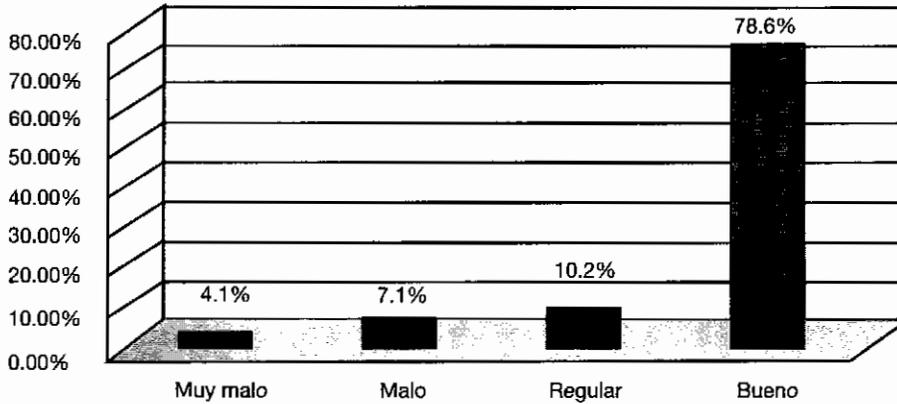
demostrado que si él sólo participa en los rubros mencionados sin otra instancia mediadora, la subjetividad o preferencias estarán presentes todo el tiempo. La situación de los ascensos e incentivos es clara por sí misma, en lo que la opinión del jefe inmediato tiene una validez del 66.2% y el 90.6%, respectivamente, en contraposición al 65.5% que es por concurso y el 60.5% por una oficina especializada en organizaciones que cuentan con un servicio profesional de carrera.

Gráfica II. Opinión del personal adscrito a un spc con respecto a su jefe inmediato



■ Se contempla: aptitud, conocimiento, experiencia, disposición, liderazgo y trato.

Gráfica III. Opinión del personal que no forma parte de un spc con respecto a su jefe inmediato



■ Se contempla: aptitud, conocimiento, experiencia, disposición, liderazgo y trato.

En relación con la opinión respecto al jefe inmediato, la encuesta dio resultados para ambos casos muy similares. Tratándose de las percepciones del personal adscrito a un servicio profesional de carrera, los porcentajes indican que posiblemente los sistemas están funcionando adecuadamente, partiendo del supuesto de que las personas que ocupan los puestos son las que tienen la capacidad y los méritos suficientes; las percepciones se consideran que tienen una mayor validez como producto de que no existen compromisos más allá de los laborales entre el jefe y los subalternos. Caso contrario, si se cruzan estas opiniones del personal no adscrito al servicio profesional con los resultados relacionados con el medio de ingreso, es evidente que tanto la recomendación, la entrevista con el jefe, así como la pertenencia a un equipo previo, establece la sospecha de que la relación y nivel de compromiso es distinto y más dirigido a una lealtad personal. Sobre esta situación no es sorprendente el resultado.

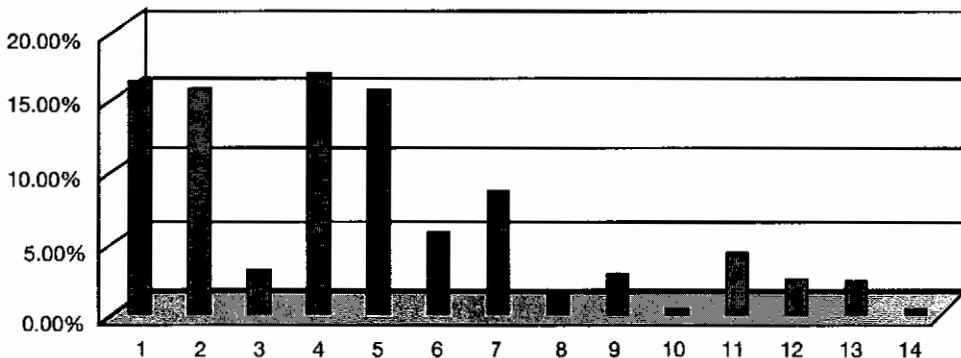
Otro dato que llama la atención es con relación a los sueldos bajos que se otorgan en la administración pública, lo cual se refleja en que casi una tercera parte del personal que no está adscrito a un servicio profesional de carrera, tenga otro trabajo o fuente de ingreso, a diferencia sólo del 16% del personal que si está adscrito a un servicio profesional de carrera.

Con respecto al tema de la evaluación del desempeño, el 63.2% de los entrevistados adscritos a un SPC, opinó que las evaluaciones del desempeño son aceptables; sin embargo, un 24.1% señaló lo contrario. Este punto indica la imprescindible revisión de los instrumentos con los que operan los servicios profesionales actuales y la permanente evaluación a la que se tienen que someter, para conocer a que funciona bien y que no.

d) Propuestas para mejorar el servicio profesional de carrera

Respecto a las propuestas correspondientes al personal adscrito a un servicio profesional de carrera, los resultados son los siguientes:

Gráfica IV. Opinión de personal adscrito a un spc para mejorarlo



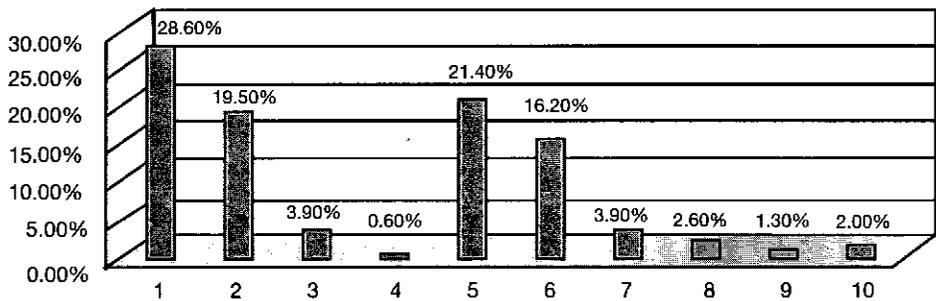
1	Evaluaciones objetivas	16.70%
2	Transparencia en los procedimientos	16%
3	Evitar preferencias por los que se encuentran en el SPC	3.20%
4	Capacitación	17.30%
5	Incentivos económicos	16%
6	Evaluación periódica	5.80%
7	Respeto al estatuto	9%
8	Rendición de cuentas	1.90%
9	Permutas internas	3.20%
10	Evitar nepotismo	0.60%
11	Imparcialidad	4.50%
12	Dar más información sobre el SC	2.60%
13	No hacer excepciones en los puestos para el SC	2.60%
14	Inducción	0.60%

Entre las propuestas de mejora realizadas por personal adscrito a un servicio profesional de carrera, destaca la elaboración de evaluaciones objetivas con 16.7%, la capacitación con un 17.30%, los incentivos económicos con un 16%, y una mayor transparencia en los procedimientos con un 16%. Posiblemente dos puntos que tendrían que ver con éste último, aunque en una menor proporción, serían los de una mayor demanda a la imparcialidad y mayor legalidad a través del respeto al estatuto; esto indica que los servicios profesionales de carrera en México no operan de manera inmaculada; por el contrario, enfrentan problemas y rezagos por superar, lo que nuevamente rompe los posibles mitos que pudiese haber al respecto. Esto es relevante, dado que las propuestas mayoritarias afectan aspectos vitales en un SPC como son la capacitación, la evaluación y los incentivos para mejorar la eficacia y eficiencia, lo cual refuerza la percepción de incumplimiento de las expectativas que el servidor público tenía.

Respecto a las propuestas del personal no adscrito al servicio profesional de carrera, los resultados son:

El 83.7% sabe, o cree saber, qué es un servicio profesional de carrera. De ellos, el 94.3% opina que un servicio profesional de carrera da estabilidad y proporciona una carrera en el servicio público. El 70.2% considera que un servicio profesional de carrera puede ser un buen antídoto contra la corrupción. Al respecto, el 22.3% opina que para combatir la corrupción, además del servicio profesional de carrera hacen falta más controles.

Gráfica V. Opinión de personal no perteneciente a un spc sobre los beneficios del spc de llegar a establecerse



1	Capacitación periódica	28.60%
2	Ascensos en función de metas y objetivos	19.50%
3	Evaluación periódica	3.90%
4	Servicio Civil de Carrera extensivo a todo el personal	0.60%
5	Incentivos económico	21.40%
6	Estabilidad en el empleo	16.20%
7	Legislar, escalafones y remuneraciones	3.90%
8	Evitar nepotismo	2.60%
9	Respetar procedimientos	1.30%
10	Otro	2.00%

Sobre los beneficios que proporciona un servicio profesional, destacan la capacitación periódica de la mano de los ascensos, los incentivos y en menor medida la estabilidad.

Sobre la reciente publicación de la ley, casi el 59.6% de los encuestados, aún no sabe en qué consistirá la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Paradójicamente a la pregunta que si sabían qué es un servicio profesional de carrera, el 60.9% no conoce de alguna experiencia en el ámbito nacional. De los pocos que conocen alguna experiencia, mencionan los casos del Sistema de Administración Tributaria (que tampoco funciona del todo) con un 28.6%, el Instituto Federal Electoral con un 19% y al Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores con un 19%.

Finalmente, a pregunta expresa de que si les interesa ser parte de un servicio profesional de carrera, el 92.5% contestó que sí. Por último, el 90.2% manifestó que ha intentado ingresar a alguno de los servicios profesionales existentes en el país, opinando el 55.6% que la experiencia no ha sido positiva. Sobre este último punto, otro indicador señala la necesidad de revisar la convocatoria de los concursos y los sistemas de reclutamiento y selección, para saber qué no está funcionando adecuadamente. Este punto es importante tomarlo en consideración, sobre todo cuando esta nueva forma de reclutar será común en los próximos años.

e) Factores para mejorar el desempeño

Gráfico VI. Factores para mejorar el desempeño del personal sin servicio profesional de carrera

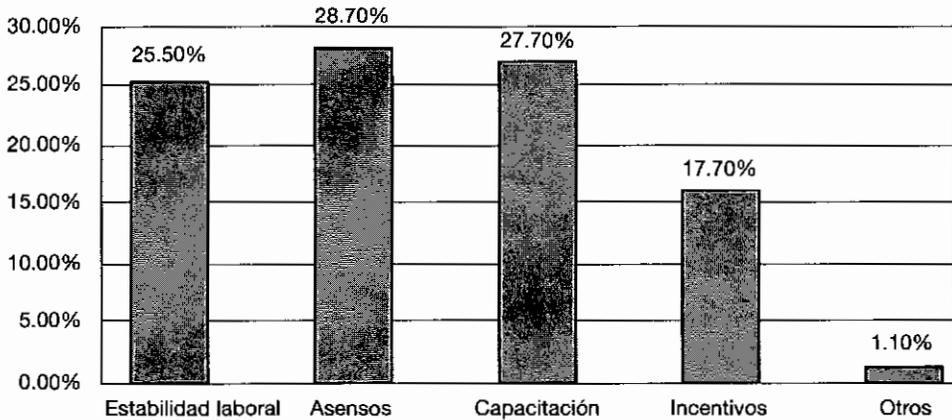
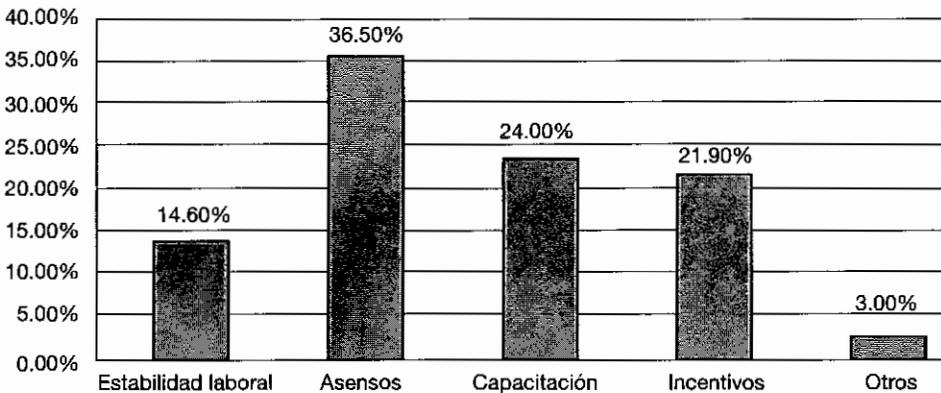


Gráfico VII. Factores para mejorar el desempeño del personal con servicio profesional de carrera



Con relación a la opinión de ambos tipos de personal sobre los factores que podrían mejorar su desempeño, destaca el rubro relacionado con el personal no adscrito a un servicio profesional de carrera, en el que casi un 80% de lo encuestados manifiesta que la estabilidad laboral, ascensos, y capacitación son de los factores más importantes. Caso distinto, por circunstancias laborales diferentes, es el interés del personal encuestado adscrito a un servicio profesional cuya tercera parte manifiesta un interés sobre el tema de los ascensos, lo cual resulta normal al hacer un cruce de este dato respecto a la gráfica relacionada con la movilidad en la que el 50% no la ha tenido en un lapso de 3 a 5 años. Otros resultados que llaman la atención son los relacionados con la capacitación e incentivos cuyos porcentajes son bastante similares con los manifestados por el personal encuestado no adscrito a un servicio profesional de carrera. Estos resultados, de alguna manera permiten valorar cuál es realmente el funcionamiento de los servicios profesionales; en este rubro, los datos no resultan satisfactorios y es preocupante en la medida en que el fin último de un SPC, que es lograr mejores niveles de desempeño, tiene como puntos fundamentales los temas de capacitación e incentivos.

El análisis de estos apartados permite perfilar dos aspectos respecto a la hipótesis principal analizada en este artículo:

1. *Tanto los servidores públicos adscritos como los no adscritos a un SPC tienen expectativas semejantes con relación al servicio civil de carrera, dando en ambos casos especial relevancia a los temas de estabilidad laboral, capacitación, evaluación, transparencia, incentivos y ascensos.*
2. *Las expectativas del servidor público adscrito a un SPC no se cumplen y se refleja insatisfacción sobre todo en los aspectos relacionados con capacitación, incentivos, promoción y percepciones salariales.*

II. Estabilidad en el empleo

Para probar la hipótesis secundaria uno: *El servicio profesional de carrera genera la percepción de una mayor estabilidad en los puestos de trabajo*, se utilizaron los resultados obtenidos en el área temática dos.

Tabla 1.5 Características de contratación de las personas encuestadas

Características	Personal sin servicio profesional de carrera	%	Personal con servicio profesional de carrera	%
Antigüedad en el puesto	1-2 años	50.5	3-5 años	31.6
	3-5 años	25.3	1-2 años	27.6
Número de puestos anteriores en el mismo trabajo	Uno	57.4	Uno	51.5
	Dos	25.5	Dos	22.7
	Tres	9.6	Tres	10.3
Número de dependencias en las que ha trabajado en los últimos 5 años	Una	43.6	Una	67.7
	Dos	35.1	Dos	19.8
	Tres	11.7	Tres	9.4
Medio de ingreso al puesto actual	Entrevista con el jefe	28.7	Concurso	69.4
	Recomendación	24.5	Evaluación de conocimientos	13.3
	Formaba parte del equipo previo	21.3	Formaba parte del equipo previo	10.2
	Evaluación de conocimientos	18.1		
Conocía a su jefe actual con anterioridad	No	63.2	No	80.6
	Si	28.4	Si	10.4

Esta área temática demuestra datos relevantes que dan cuenta de la forma en que ha ingresado al servicio público el personal encuestado. Al respecto, el 74.5% de encuestados no adscritos a un SPC ingresó a través de las tres modalidades: llámese “entrevista con el jefe”, “recomendación” y “pertenencia a un equipo previo”; esto es, demuestra estilos diferentes, en comparación con el 69.4% de encuestados adscritos a un SPC que ingresó a través de concurso.

Otro punto interesante a destacar, es el relacionado con el nivel de movilidad de un trabajo a otro, la permanencia del 67.7% (casi dos terceras partes) del personal que forma parte de un servicio profesional, es notoria con respecto al 43.6%, (que representa menos de la mitad de encuestados sin SPC) que han estado en una sola dependencia, con lo cual se cumple la hipótesis de que el servicio da mayor estabilidad en los puestos de trabajo.

Finalmente, un dato relevante es la movilidad dentro del propio centro de trabajo; sobre este punto se observa que tanto para el personal que forma parte de un servicio profesional de carrera como en el que no se encuentra adscrito a él, se indica que no existen diferencias porcentuales. Sobre todo, para el caso de los servicios profesionales de carrera encuestados, en los que se observa poca movilidad, lo cual refuerza en cuanto al nivel de insatisfacción por falta de promociones y ascensos del personal adscrito a un servicio profesional de carrera. De acuerdo con el análisis de las experiencias de servicio profesional de carrera en otros países, el promedio de rotación es aproximadamente cada dos años.

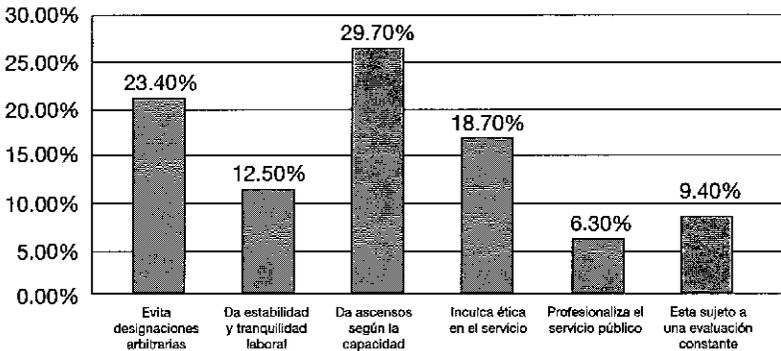
III. La actitud de los servidores públicos frente a la administración pública

Para probar la hipótesis secundaria dos: **El Servicio Profesional de Carrera es un elemento que induce a mejorar las actitudes de los servidores públicos frente a la Administración Pública**, se utilizaron los resultados obtenidos en el área temática tres.

a) Opinión del personal adscrito a un servicio civil de carrera

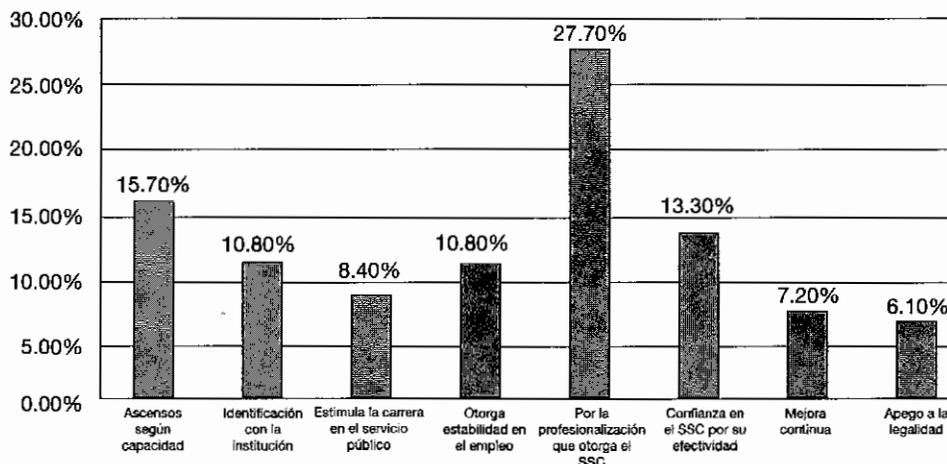
El 77% de los entrevistados opina que el servicio profesional de carrera es un buen antídoto para combatir la corrupción. En la respuesta destacan los aspectos relacionados con el mérito de las personas, llámese designaciones y ascensos que en conjunto suman más de un 50%. Esto indica una relación inversa entre mérito *versus* corrupción.

Gráfico VIII. ¿Porqué el servicio profesional de carrera es un buen antídoto contra la corrupción?



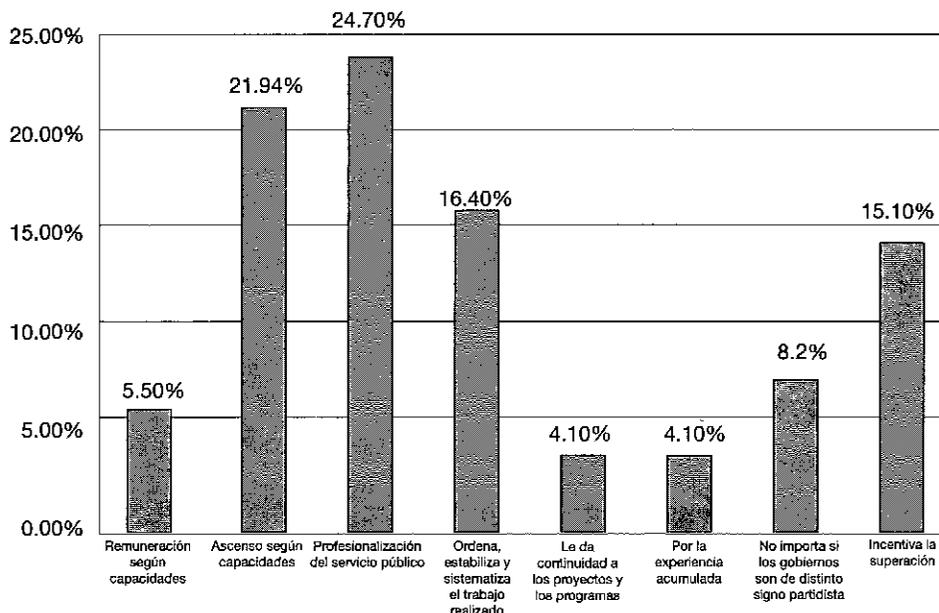
Por otra parte, el 89.5% opina que el servicio profesional de carrera mejora la actitud y la cultura administrativa sobre la base de factores como la profesionalización que proporciona el servicio de carrera con un 27% y nuevamente destaca el rubro relacionado con el mérito, llámese ascensos según capacidades de las personas con un 15%, seguido del factor estabilidad en el empleo con 10%.

Gráfico IX. ¿Porque el spc mejora la actitud y la cultura administrativa de los servidores publicos?



Por otra parte, la mayoría de los entrevistados un 93.1%, opina que el SCC es una buena opción para la administración pública. Esto a pesar de que en otra de las preguntas más del 60% reveló que el servicio civil de carrera no genera tantos beneficios como se cree que los otorga.

Gráfico X. ¿Porque es una buena opción para la Administración Pública?



Estas respuestas en su conjunto reflejan una inducción positiva de los servidores públicos con respecto a esta figura a través de los beneficios que proporciona y de los valores que trata de promover como la del mérito, la profesionalización y los incentivos.

6. Servicio profesional de carrera ¿para qué?

Los resultados generados son relevantes en varios sentidos; por principio, corroboran la existencia de formas distintas de reclutar, seleccionar, promover y evaluar a las personas entre dos tipos distintos de organización. En los aspectos como la lealtad personal, el nivel de participación del

jefe inmediato es preponderante en algunas organizaciones, haciéndose notar la necesidad de implementar cambios organizacionales en todos los rubros.

Otro aspecto a destacar es el nivel de movilidad de las personas de un trabajo a otro, que establece la interrogante en cuanto al nivel de compromiso existente de éstas para con la institución y los costos que esto representa por la pérdida de experiencia y conocimientos acumulados en el cambio de un trabajo a otro. Posiblemente una variable a considerar, es que hasta hace dos años dieron inicio los trabajos del actual gobierno, posiblemente éste sea un factor a considerar en la antigüedad de las personas encuestadas.

Un elemento adicional que proporciona la encuesta es que el funcionamiento de los servicios civiles existentes tampoco es el mejor; se tiene que seguir trabajando en todas las líneas, desde la expedición de convocatorias hasta en las evaluaciones del desempeño, los ascensos y las promociones; así como en la transparente y correcta aplicación de los procedimientos, lo cual se refleja en el nivel de insatisfacción bastante elevado de los servidores públicos, sobre todo los adscritos a un servicio civil de carrera en cuanto a que sus expectativas sobre el servicio civil que no se han cumplido en sus grandes líneas.

Esto lleva a las siguientes consideraciones:

1. *Que los servicios profesionales de carrera existentes no están funcionando adecuadamente.*
2. *Una posible justificación, es qué posiblemente se encuentren en una etapa de consolidación tomando en cuenta que la mayoría de ellos gira*

en torno de 7 a 10 años de existencia (salvo caso del servicio exterior que tiene más de 69 es un caso atípico), en los que incluso hay algunos que ya muestran signos de agotamiento, como el INEGI y CONAGUA que por lo pronto están suspendidos.

- 3. Otra situación es que a lo mejor hay un problema organizacional de comunicación interna, por ejemplo los servicios profesionales analizados en cuanto a diseño institucional si prevén y cuentan con un sistema de incentivos y promociones y sistemas de profesionalización y capacitación. ¿Qué sucede en este caso? Los servicios profesionales de carrera o no funcionan o tales mecanismos institucionales o los servidores públicos con derecho a esos beneficios no se enteran de ellos.*

Este es el punto que preocupa más en relación con los resultados de la encuesta. Por principio, se parte de que las experiencias del servicio profesional de carrera en México estaban funcionando adecuadamente y se percibía que había un mundo administrativo distinto. Los resultados indican que hace falta trabajo por realizar en pro de su consolidación y el cumplimiento de las expectativas de los propios servidores públicos adscritos al sistema profesional de carrera. Llama la atención que ambos tipos de personal esperan beneficios similares: concretamente capacitación permanente, incentivos, promociones o ascensos, salvo el caso de la estabilidad para aquellos que no la tienen, lo cual resulta extraño para el caso del personal adscrito a un servicio profesional de carrera, cuando se supone que tanto la capacitación, los incentivos, así como las promociones, son parte de la columna vertebral de los servicios profesionales; esto indica que las cosas no están funcionando bien. Lo deseable en todo caso, es que las expectativas hubieran sido superadas por la propia naturaleza de lo que aporta el SPC y dirigidas hacia otros aspectos como lo relacionado con la mejoraría en el desempeño, con un

mejor trato con los ciudadanos o la obtención de mejores resultados en el trabajo desarrollado.

Por tanto, la preocupación de fondo se relaciona con el fundamento de los servicios profesionales de carrera y de ahí la pregunta ¿servicio profesional de carrera para qué? Si por una parte se está creando un servicio profesional de carrera destinado a prestar mejores servicios públicos que se traduzca en una mejora en la administración pública en cuanto a eficiencia y resultados, pues bienvenido. Por el contrario, si se ha creado y se está concibiendo un servicio profesional de carrera cuyo único fin es generar los mayores beneficios a los propios servidores públicos y que éstos a su vez vean al servicio profesional de carrera como una fuente para el cumplimiento de sus necesidades unipersonales, como si fuera la administración pública una especie de vaca lechera. Yo preguntaría ¿Qué acaso no estaríamos con esta visión acrecentando aún más la cultura patrimonialista todavía existente?, que en parte consiste en que el servidor público le pide cosas a la administración sin valorar si ha cumplido con los ciudadanos o no.

Por otra parte, siguiendo con los datos de la encuesta, un resultado optimista que se observa en la mayoría los servidores públicos no adscritos a un servicio profesional de carrera, por principio, es el nivel de autosatisfacción por la labor que desarrollan aunado a su interés de formar parte de un servicio profesional y de ver en él una oportunidad de transformación en las condiciones organizacionales y culturales actuales, pero sobre todo por la consideración que existe en cuanto a que el servicio profesional puede servir para combatir la corrupción. Estos datos son importantes si se toma en consideración la coyuntura del cambio actual tendente a implementar un servicio profesional tanto en el ámbito de la

Administración Pública Federal, situación que requiere ser fortalecida con mecanismos de difusión adecuados considerando que el 60% no conoce la actual ley y otro porcentaje similar manifestó su desaliento cuando trató de ingresar a un servicio profesional de carrera.

Conclusión

Los avances en materia de profesionalización que se han dando a nivel sectorial en los últimos años, los esfuerzos en el ámbito de los estados de la República, así como en las actitudes de los servidores públicos, captadas a través de la encuesta realizada, que le otorgan un voto de confianza al servicio civil o profesional además de manifestar su deseo por formar parte del mismo, son sin lugar a dudas, elementos que en su conjunto generan un ambiente propicio para el establecimiento y construcción de una cultura relacionada con el servicio profesional de carrera.

Sin embargo, de acuerdo también a los resultados generados se tiene una doble tarea. En primer lugar, la existencia de servicios profesionales de carrera en otras esferas de la administración pública no es garantía de que las cosas funcionen bien. Por esa razón, es importante para una empresa que esta por iniciarse en el ámbito federal -servicio profesional de carrera- se tome en cuenta lo que acontece a su alrededor, para aprender de las experiencias que se han descrito.

En la que se construyen las nuevas instituciones entendidas como reglas del juego y en las que está de por medio la construcción de un servicio profesional, es preciso saber para qué se quiere y que se quiere obtener

de él. De igual forma se considera que, la definición de para qué, tiene que estar más allá de los aspectos estrictamente legales y reglamentarios -que si bien son importantes-, que lleve a un aspecto de fondo que es la germinación de una nueva cultura administrativa.

Es importante conocer los beneficios que proporciona un servicio profesional de carrera hacia el interior de la administración, pero también hacia fuera, es decir, en el mundo de la sociedad y los ciudadanos.

Un asunto también de importancia en esta labor por desarrollar, es la difusión -los resultados de la encuesta en ese sentido son reveladores, se conoce poco de la nueva ley y de las experiencias existentes- por lo que no es suficiente la publicación de una ley a nivel federal. Es imprescindible que se dé a conocer a los servidores públicos las bondades del sistema, así como de lo que es y representa. De tal forma que, el servicio profesional de carrera pase a formar parte de sus propios planes de vida. La difusión también como parte de esa cultura administrativa requiere promoverse e impulsarse.

Los retos a enfrentar no son sencillos. Los servicios profesionales no culminan a partir de promulgar la ley, ni son normas jurídicas exclusivamente. Entre los retos más importantes y urgentes está realizar un diagnóstico que permita saber ¿Cuál es el estado actual de la administración pública en México?, ¿Con cuántos servidores públicos se cuenta a nivel central -dato que no se sabe con precisión hasta el momento- y a nivel de toda la administración pública del país?, ¿Cuál es el perfil profesional con el que cuentan?, ¿Cuál es el nivel de conocimiento que tienen con respecto a un servicio profesional?.

Otro punto es la labor para institucionalizar los órganos responsables de los concursos de ingreso, evaluación del desempeño y capacitación; tarea que no es menor en esta dinámica. Sobre todo si al considerar la poca credibilidad de las instituciones no sólo a los ojos de los ciudadanos, sino también de los propios servidores públicos. De igual manera, está el diseño de los instrumentos normativos adecuados (catálogo de puestos, registro público de servidores públicos, manuales de políticas de operación) y su correcta aplicación.

Finalmente, un reto importante será ejercer combinaciones posibles de esta figura con las técnicas gerenciales, de tal manera que sea posible hacer intersecciones entre temas como la estabilidad en el empleo, la calidad total, la capacitación con la certificación de capacidades, las promociones con la evaluación del desempeño, así como la adopción de las nuevas tecnologías que permitan un ambiente de innovación y calidad.

Bibliografía

Guerrero Amparan, Juan Pablo (1997), "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, Centro de Investigación y Docencia Económicas.*

Moreno Espinosa, Roberto (2003), "El servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal centralizada en México ¿Condiciones reales para su implantación?" *Revista Prospectiva* no. 23, Agrupación Política Nueva A.C, México, D. F.

Pardo, María del Carmen (1999), "Un testimonio de modernización en la Administración Pública: La profesionalización de la Función Pública" en *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado (coordinadores) Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja*, Editorial Plaza y Valdés y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México.

Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público, *Foro de Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la innovación y la democracia. (Memorias)* 24 y 25 de febrero de 2003, Universidad Iberoamericana, México.

Ross, Ben (2001), "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables" *Revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm.20.*

Documentos institucionales

Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000), *Diario Oficial de la Federación* 20 de diciembre del 2000, México.

Poder Ejecutivo Federal (2001), *Primer Informe de Gobierno*, México.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (2003), "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril, México.



Abstract

**La construcción de una
burocracia honesta y
competente como antídoto de
la corrupción administrativa**

**(Reflexiones sobre el caso
mexicano)**

Javier Alanis Boyzo*

El autor explica la importancia de que el servicio de carrera no sea influenciado por la corrupción, que es un mal público que ocasiona efectos negativos tanto en el desempeño de las instituciones administrativas como en el conjunto de la vida productiva de la sociedad moderna, al violentar las normas y principios de una convivencia seria y confiable.

Palabras clave: corrupción, ilegalidad, inmoralidad, nueva gestión pública, soborno.

The author explains the importance that the career service is not influenced by the corruption, that is a not well public one, that causes so much negative effects in the acting of the administrative institutions as the group of the productive life of the modern society, when forcing the norms and principles of a serious and realible coexistence.

Key Words: corruption, illegality, immorality, new public administration, bribe.

*El autor es profesor investigador de administración pública e investigación aplicada en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente desarrolla su tesis doctoral sobre Corrupción y nueva administración pública.

Exordio

Analizar el tema del servicio público de carrera en el ámbito de la prevención y combate de la corrupción administrativa es uno de los propósitos del presente artículo. Parte de la idea que sostiene Susan Rose-Ackerman (2001; 225), quien desde su posición como profesor de leyes y ciencia política en la Universidad de Yale, sostiene la interesante tesis de que el combate de la corrupción no sólo debe concentrar sus esfuerzos en entender su conceptualización política dentro de las democracias modernas, o de asignar los presupuestos necesarios para ello, sino también impulsar la creación de una burocracia honesta y competente que sea capaz de cumplir con su cometido de manera justa y competente. Es decir, la instrumentación de una mayor profesionalización del servicio público que conduzca al establecimiento de un servicio civil de carrera de aplicabilidad al caso mexicano.

Reflexionar sobre la corrupción supone un tema ampliamente estudiado. Sin embargo, analizarlo a la luz de su interacción con el servicio público de carrera resulta novedoso, no obstante los estudios que ya existen al respecto. De ahí, las dificultades que tuvo, desde sus inicios, el presente trabajo por la profusa literatura que se ha escrito en países de América Latina, el continente europeo, las naciones asiáticas y en los Estados africanos. Esto al llevarse al terreno del análisis, presentó problemas metodológicos sobre la originalidad de vincular ambos temas por la variedad bibliohemerográfica que existe sobre el fenómeno de la corrupción en su interacción con el asunto de la profesionalización y el servicio público de carrera. Basta con acceder a la información electrónica de Internet para identificar su complejidad para el análisis.

Corrupción y servicio civil de carrera: conceptualización

Para propósitos del trabajo es conveniente señalar, de manera genérica, la delimitación conceptual de lo que debemos entender por corrupción, en su interacción con la profesionalización, fundamentalmente porque son diversas las acepciones que se han expuesto a lo largo de los años de acuerdo al tiempo, lugar, contexto y percepción del autor que lo expone. Sin afán de ser exhaustivo y con el interés de identificar las afirmaciones más relevantes, me permitiré hacer alusión a algunas de ellas, partiendo de la idea generalizada de que, hoy en día, no existe un concepto único.

Al contrario, se reconoce que tiene dimensiones múltiples que abarca aspectos tanto sociales, como políticos, legales, económicos, administrativos, entre otros. De ahí, que personajes como Mohammad Mohabbat Khan (2001; 253) desde su visión como miembro de la Comisión de Administración Pública de Bangladesh, sostenga la existencia de cinco enfoques que pueden ser aplicables al término, uno de los cuales se centra en lo que denomina *las oficinas públicas* para referirse al enfoque administrativo que define a la corrupción como el uso indebido de recursos públicos por parte de los funcionarios que buscan la obtención de un beneficio privado lo cual, entre otros factores, es el resultado de la falta de una conciencia profesional de los servidores públicos que los inhiba a incurrir o propiciar acciones de corrupción. (Theobald, 1990; 2).

Sin embargo, hoy día, es necesario reconocer la existencia de opiniones divergentes sobre lo que es la corrupción y su vinculación con esquemas más profesionalizados. De acuerdo a la posición intelectual del autor, se exponen definiciones que se insertan en ámbitos como que la corrupción

constituye un fenómeno inmoral proveniente de los estándares de la sociedad (Goulod, 1991; 468); representa una conducta que se aparta de las obligaciones formales de la función pública en favor de un interés privado (Nye, 1979; 417); su práctica implica abuso de autoridad, soborno, favoritismo, extorsión, fraude, clientelismo, robo, engaño, malversación e ilegalidad. Para (Caiden 1991b), es el uso de la posición oficial para obtener una ganancia personal o de grupo mediante acciones no éticas como soborno, nepotismo, clientelismo, conflicto de intereses, lealtad dividida. Sin embargo, en todos ellos se reconoce un elemento permanente: la ausencia de esquemas gubernamentales más profesionales que impidan la práctica de las acciones corruptas.

En este sentido, la corrupción se refiere al comportamiento de los funcionarios públicos que se apartan de los componentes formales -funciones y facultades, derechos y obligaciones- de un cargo público para buscar un beneficio privado (Kramer, 1997; I). Asimismo, en lo genérico refiere al abuso del poder público en beneficio privado (Enciclopedia of the Social Sciences). También se describe como aquella acción u omisión del servidor público que lo induce a desviarse de los poderes formales de su cargo con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos, o de posición social, así como de cualquier utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades.

De acuerdo con Peter Eigen, Presidente de la organización no gubernamental Transparencia Internacional, la corrupción puede convertirse en el obstáculo más *devastador* que se opone al desarrollo social, económico y político de un país. De igual manera, para la oficina gubernamental de Colombia, denominada Programa Presidencia de Lucha contra la Corrupción, este fenómeno representa un vicio, un abuso, una mala costumbre en el manejo de la cosa pública, aunque no representa

un problema exclusivo de los gobiernos, ni de los organismos de control y vigilancia del Estado. Es un problema de todos y como tal, debe asumirse, y una vez más se refrenda que en gran medida se debe, en parte, a la falta de programas formativos hacia los servidores públicos.

De lo expuesto se infiere que establecer una relación dependiente entre ambos conceptos, constituye una empresa compleja que se incrementa más si aplicamos el análisis histórico para conocer e identificar algunas de sus definiciones. El caso por ejemplo, de Aristóteles que a partir de la tipología de las formas de gobierno puras e impuras, define la corrupción como la forma de gobernar en provecho exclusivo del individuo o grupo gobernante. Nicolás Maquiavelo, en la época del Renacimiento Italiano, se refiere a este concepto como la decadencia o degradación de la virtud cívica. Montesquieu, en tiempos de la ilustración, utiliza el término para referirse a la perversión del orden público, y Jean Jacques Rousseau se refiere a la corrupción como el resultado inevitable de la lucha por el poder. (Ugalde, 2002; 1). Se reconocen factores múltiples que influyen en ello como la falta de preparación y formación en el aparato funcional. Desde la perspectiva histórica, se identifica también la variable profesionalización como elemento consustancial del ejercicio público por la importancia que implica su interacción con la sociedad.

De ahí, que el primer problema al que se enfrenta todo investigador del fenómeno corrupción-profesionalización sea cómo definir la primera, debido a los diversos enfoques que han surgido en los últimos años. Por ejemplo, desde la perspectiva económica se reafirma que la corrupción es un problema de mercado, con diversos grados de oferta y demanda, donde el oferente es el servidor público que se apropia de los beneficios de su cargo, los cuales dependen de él para ocultar dichos actos.

Al respecto, Nathaniel Leff (2000; 1-3) define el término como una institución informal o extralegal que utilizan grupos o individuos para desviar su función como agentes del Estado y obtener beneficios privados al explotar la función burocrática o influir en el proceso de la toma de decisiones.

Por otro lado, de acuerdo a la perspectiva jurídica, la corrupción se refiere a la ejecución de acciones que contravienen los ordenamientos legales del Estado y se desvían de sus criterios normativos. Sin embargo, aquí es conveniente resaltar que no cualquier acción ilegal es necesariamente una forma de corrupción y en contrario, las leyes no contemplan todas las posibilidades de incidencia en prácticas corruptas. En este caso, los funcionarios públicos pueden realizar acciones corruptas sin violentar la ley.

De lo expuesto, se sintetiza la existencia de tres elementos que distinguen la corrupción de otros problemas sociales, pero que en lo general se asume como un problema que tiene entre sus múltiples variantes la administración pública: porque constituye una desviación de las leyes y reglamentaciones formales por parte de los funcionarios públicos. Segundo implica un intercambio de recursos que favorecen al funcionario público en detrimento de los intereses del Estado. Y, finalmente, la corrupción es una forma de influir negativamente –en tanto se trata de negociaciones secretas y clandestinas– en el proceso de toma de decisiones políticas. (Ugalde, 2002; 2-3).

Perspectiva histórica sobre la corrupción y el servicio profesional de carrera.

La profesionalización y su grado último que es el establecimiento del servicio público de carrera, en su interacción con el fenómeno de la corrupción, es uno de los principales ángulos de estudio que han sido estimulados en diversas partes del mundo, debido a los efectos negativos que provoca en el desempeño administrativo de ciertas áreas que se consideran proclives a aceptar y permitir este tipo de prácticas. En este sentido, son diversos los esfuerzos institucionales que se han llevado a cabo durante las últimas décadas, para analizar el fenómeno de la corrupción en su interacción, injerencia y practicidad con esa parte administrativa profesional del Estado que, debido a su convivencia estrecha, continua y permanente con la ciudadanía, refleja gran relevancia en los diversos procesos de carácter administrativo que en ella se desarrollan; en este caso, se refiere a la administración pública, ámbito en el que, sin duda, se proyecta más el fenómeno debido a las variadas formas y tipos de corruptelas que pueden cometerse. Sin duda, este espacio del Estado constituye un área sensible y visible para medir el grado de corrupción de una sociedad, debido a la interacción mencionada.¹

En el amplio esquema de la administración pública mundial observamos, a partir de la década de los sesentas, una interesante reflexión institucional que procura conocer, desde un ángulo evaluativo, la parte profesional que se observa en el ámbito funcional del servicio público español, y

¹ En este marco de esfuerzos institucionales, el Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP), ha sido pionera en el impulso de estudios comparados sobre el fenómeno durante los últimos años, sin que por ello, no se reconozca la existencia de otras. *Cfr. Prevención de la Corrupción en el Servicio Público: un Enfoque Internacional.*

en este sentido, identificar el tipo de servicio público al que se encamina la sociedad española; ¿una administración sin valores, sin ética, pero profesionalizada? o por lo contrario una administración con sólida formación valorativa y profesional. En este contexto se encaminan los esfuerzos institucionales que habrán de ser desarrollados por la Escuela Nacional de Administración Pública de España para identificar los valores y elementos procorrupción que permean el desarrollo administrativo español. Así, observamos a autores como Francisco Ansón Oliart, quien desde su perspectiva como profesor de psicología social, analiza las posibilidades que le ofrece el trato directo con el elemento humano, para hacer un sondeo entre más de 1700 funcionarios españoles, a quienes les aplica diversos cuestionarios a efecto de obtener información útil, someterla a análisis, e identificar aspectos como:

- *¿Qué tipos caracterológicos privan en la función pública española?*
- *¿Qué clase de valores presiden y determinan la conducta de los funcionarios españoles? ¿Estéticos, religiosos, políticos, profesionales?*
- *¿Qué influye más en sus motivaciones?, ¿la dimensión sociológica, la psicológica, la profesionalizada?*

Dar respuesta a éstas inquietudes es el objeto de la encuesta aplicada que, como el propio autor lo sostiene, se apoya en el testimonio de cifras seriamente contrastadas y la aplicación concreta de sus efectos en la administración pública; esa vertiente de análisis refleja durante estos años la preocupación institucional y académica por instrumentar los mecanismos indispensables para regular el ingreso al servicio público, mediante la selección rigurosa del personal funcional, entre otros elementos, con una percepción valorativa de lo social y lo administrativo. (Anson, 1967; 44).

En este tenor, y en la misma década de los setentas del siglo pasado sé continuo observando la inquietud académica por estudiar el fenómeno de la corrupción en el ámbito de la administración pública, particularmente tomando como referente la profesionalización en una de las áreas proclives a cometer acciones de esta naturaleza; nos referimos al área de policía y tránsito.

De acuerdo con Daniel Acosta, la administración pública constituye una de las áreas que deben analizarse desde una óptica del análisis científico de la corrupción; tema que reconoce que, si bien ha sido objeto de estudio por innumerables libros, revistas y periódicos, se le ha enfocado desde su abstracción teórica mediante la adopción de indicadores generales y a veces poco objetivos, o a través de una perspectiva empírica basada en observaciones superficiales. De ahí, la crítica que hace del sistema valorativo casero que, además de contribuir poco a solucionar el problema, incluso lo agrava al tratarlo de manera familiar y hasta jocosa, lo que impide que se tenga una clara visión del mismo y de sus consecuencias dentro de la administración pública (Acosta, 1974; 5-6).

En este orden de ideas se ubica el trabajo aludido que utiliza como espacio temporal el área de policía y tránsito de la Dirección General de Policía y Tránsito del Departamento del Distrito Federal, enfocándolo a oficinas específicas como: licencias, control de vehículos y archivo, y otras unidades administrativas donde, derivado de las funciones de tramitación de documentos, se da una fuerte interacción con el público, siendo en este sentido una fuente de estudio para analizar el fenómeno de la corrupción en la administración pública.

Durante la década de los ochentas, sé continua dando énfasis al análisis administrativo de temas que se encuentran inmersos en este ámbito, como son el fraude y el abuso; aspectos que tienen estrecha conexión con lo que Walter Broadnax (1984; 119-131), autor norteamericano, llama el gran regalo, como sinónimo de corrupción; y parte de la idea de que el fraude y el abuso son el resultado, de algún modo, de un cierto nivel de insatisfacción profesional en que se hallan algunos de los servidores públicos, la cual propicia un clima de corrupción.

De ahí, las tesis que refrendan de involucrar al público en el desarrollo de métodos para el combate de éstos problemas; estimular la participación de los medios masivos de comunicación en forma positiva; y fijar a los funcionarios gubernamentales parámetros de medición respecto a lo que dicen, prometen y lo que realmente hacen. Lo anterior es promocionar la elaboración de reportes de investigación desde dichas perspectivas, que permitan constituirse en una gran base de apoyo social para el combate del abuso, el fraude y otros mecanismos de corrupción.

Por su parte, Philip Herman (1984; 49-63), investigador de la Universidad de Harvard, al estudiar el tema de la corrupción en el contexto del servicio público de carrera, hace un planteamiento comparativo entre la práctica de la corrupción en la policía de Nueva York y la de México, en áreas de gran proclividad al estar inmersas en ambientes de este tipo, tanto en lo interno como en lo externo. De ahí que, su idea se enfoque a la forma en que se puede estudiar el problema dado que en cualquier lugar asume características más o menos similares, en comparación a otros tipos de corrupción que necesariamente hay que analizarlos de acuerdo a los contextos de tiempo y espacio donde se llevan a cabo; aspecto que resulta interesante observar y analizar en términos de que, una vez entendido el problema, identificado sus causas y medido sus

consecuencias, se considere como parte importante de una posible solución, la implementación de incentivos económicos y profesionales, a la vez que el reforzamiento de normas jurídicas, éticas y morales de manera estructural, es decir, en el ambiente social en el que se mueve el servidor público, ubicado en este caso en la figura del policía.

Dentro de este enfoque, en los años del siglo XX, se percibe la prioridad de realizar estudios sobre la parte cualitativa del servicio público dentro de los cambios de la política y la administración pública moderna; situación que se presume íntimamente ligada y cuya actuación y comportamiento se nutren una de la otra, o más bien una presume el reflejo de la otra. En este sentido, se concibe la idea de resaltar el papel protagónico que corresponde desarrollar al Estado respecto a su función social. De ahí, la necesidad de algunos estudiosos por tratar los aspectos sustantivos que giran en torno a la conducta personal y la incidencia colectiva que tiene un buen o mal desempeño funcional. De ahí también la prioridad de que ante los nuevos retos de la administración pública que se vislumbran para fines de los ochentas, sea necesario ponderar como punto de análisis y discusión académica la importancia para la función pública de la práctica cotidiana de los atributos de honestidad, eficiencia, lealtad y profesionalismo.

Más aún, se pondera la necesidad de realizar estudios dirigidos expresamente a un auditorio expreso: los servidores públicos, trasmitiéndoles mensajes y reflexiones de índole filosófica de pensadores como Aristóteles y Azorín, aunados por supuesto a la formación profesional que deben tener. La idea es clara: motivar en el funcionario el ejercicio y desarrollo de cualidades que amplíen la capacidad institucional para atender viejos rezagos y afrontar con éxito los nuevos problemas. (Gómez, 1989; 42). Asimismo, se resalta la idea de que los nuevos vientos político-

administrativos nacionales, así como los cambios económicos exigen ajustes en la maquinaria administrativa y de sus comandos –conceptos del lenguaje bélico-; contexto en el que se requiere de una nueva cultura administrativa, es decir, de administradores públicos eficientes y honestos; especialistas y técnicos con sensibilidad social. El perfil del nuevo servidor público se concibe en el sentido de que el funcionario de los próximos años debe estar preparado técnica y políticamente para actuar con talento, creatividad e ingenio.

Dentro de este nuevo signo, es preciso un nuevo estilo de hacer las cosas dentro de la administración pública, y se refrenda que la sobriedad republicana debe constituirse en un hábito, para que tanto el político como el administrador de los asuntos públicos, influyan con su conducta eficiente y honesta en los nuevos derroteros de México. Otro planteamiento interesante que se hace es la relación entre administración pública y moral y su vinculación con el elemento profesionalización. En este sentido, resalta la prioridad de arribar a una nueva moral pública, donde el político y el administrador sean los garantes de la práctica de un conjunto de valores, actitudes, hábitos, virtudes y conductas que desde la función pública, reconstituyan las bases institucionales y refuercen la confianza social en ella.

Servicio civil de carrera y corrupción en el ámbito nacional mexicano

No obstante que los antecedentes de la posible instauración de un servicio civil de carrera en México datan de 1923 cuando se realizan esfuerzos por instaurar un sistema formal de esta naturaleza, (www.clad.org.ve/siare/innotend/profesion/méxico/resena.html) un documento relevante al que

es necesario hacer alusión y que plantea la perspectiva gubernamental respecto al fenómeno de la corrupción en su interacción con el Servicio Público de Carrera es el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995–2000* que, sin duda, es uno de los documentos gubernamentales que refleja importantes avances teóricos en la promoción de una mayor dignificación, profesionalización y ética en el servidor público y el cual parte de la idea de que la administración pública desempeña un papel esencial en el proceso de cambios cualitativos que el gobierno busca llevar a cabo, por la diversidad de funciones y responsabilidades que son de su competencia.

De ahí, que el asunto de la modernización administrativa se ubique como un tema trascendente en la agenda internacional que, reflejado en lo nacional, se traduce en el reconocimiento de una sociedad más crítica, que exige mayor honestidad y transparencia en las acciones gubernamentales y en el uso de los recursos públicos.

En este sentido, el fenómeno de la corrupción se inscribe en la carencia de una administración pública moderna que transforme la concepción del mal llamado recurso humano e inculque en los servidores públicos una alta estima por los principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio que les permita rechazar de manera abierta y enfática la corrupción y el abuso. En este contexto, se parte de la concepción de que la dignidad del servidor público se deterioro durante las últimas décadas, entre otros factores, por la ausencia de mecanismos efectivos de reconocimiento e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, a la lealtad, esfuerzo y creatividad; conceptos que no definen su ubicuidad respecto a referentes claros y concisos, en el sentido, por ejemplo, de lealtad a que o a quién.

De igual manera, se acepta que en materia de profesionalización, aun cuando se reconocen experiencias y avances en esquemas de servicio civil de los servidores públicos federales, éstos en realidad han resultado insuficientes para incidir en una mejora estructural de la gestión gubernamental en su conjunto. Y, precisamente, un factor importante que ha entorpecido la adecuada profesionalización de los cuadros administrativos, lo constituye el hecho de que ésta no ha sido sistemática e integral.

De ahí, la concepción que priva en el medio académico-gubernamental de colocar en el centro del proceso de mejoramiento administrativo y en la lucha contra la corrupción al recurso humano, en el sentido de impulsar una cultura de servicio que tenga como principios la honestidad, dedicación y eficiencia y que implique una renovación de la forma en que se organizan y administran los servicios personales, de manera que se establezcan incentivos claros por la permanencia en el trabajo, al igual que estímulos para la productividad y el buen desempeño. En este sentido, se pondera una prioridad estatal: la cultura de servicio deberá encauzarse en cuatro vertientes principales:

- *La rigurosa selección de personal con base en su capacidad y probidad.*
- *Fortalecimiento de la capacitación como insumo para el desarrollo de habilidades y aptitudes.*
- *Desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, con incentivos al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro digno.*
- *Fortalecimiento de los valores éticos en el servicio público (Poder Ejecutivo, 1997; 81).*

Así, con el compromiso formal de acabar con el sistema de “botín” y construir por primera vez un sistema de carrera para la Administración Pública federal para introducir la profesionalización como antídoto para la prevención y combate de la corrupción, se encargó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, en coordinación con la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, elaboraron el proyecto de ley respectivo, el cual no tuvo respuesta satisfactoria para remitirse al Congreso de la Unión para su estudio y aprobación. De ahí que sólo se presentase ante la Cámara de Senadores en 1998 una iniciativa de ley para la administración y evaluación del desempeño de los servidores públicos, misma que tampoco tuvo resolución alguna.

Sin embargo, es hasta la administración del presidente Vicente Fox, cuando el Congreso Federal aprueba el 10 de abril de 2003 la Ley del Servicio Profesional de Carrera que habrá de introducir un cambio relevante en materia del combate a la corrupción: separar la carrera administrativa de la política y profesionalizar el aparato funcionarial, condicionando la estabilidad del servidor público a la evaluación de su desempeño, en términos de conducta y competencia laboral. Asimismo, señala su aplicabilidad en todas las dependencias de la Administración Pública Centralizada y será coordinada su implementación por la Secretaría de la Función Pública y operada en lo específico por cada dependencia. Lo anterior, en términos de prevención y combate de la corrupción, resulta de gran importancia al pretender inhibir las prácticas corruptas mediante la formación y la evaluación permanente del elemento humano. (www.clad.org.ve/siare/innotend/profesion/mexico/servicio.html).

Dentro de este recorrido es oportuno destacar a un autor que se suma a la discusión de impulsar la configuración de un servicio profesional de carrera para el combate de la corrupción. Me refiero a Gerald Caiden (1997; 179), quien en la tercera conferencia internacional celebrada en Jerusalén sobre *Ética en el Servicio Público: Política, Ética y las Profesiones* se refiere al mal manejo de los funcionarios y reconoce que no hay día en que algún periódico del mundo haga referencia a los delitos de los funcionarios. *The Wall Street Journal* y el *The Financial Times* así lo consignan.

De acuerdo con su percepción, los países de Europa Occidental que durante mucho tiempo fueron considerados poco corruptos en el ámbito administrativo, hoy en día se encuentran inmiscuidos. El caso del Reino Unido, Francia y Bélgica donde se han descubierto escándalos de sobornos financieros tanto en la administración nacional como local. En igual circunstancias se encuentran otras naciones del Medio Oriente, como Israel y Arabia Saudita, donde se ha localizado un gran dispendio de fondos públicos. En el caso de Estados Unidos se observan denuncias de contratos arreglados, sobornos, y mal uso de los dineros públicos. Lo anterior obliga al autor a plantear varias interrogantes ¿va en aumento el mal manejo de los funcionarios públicos? y ¿dentro de los factores que los inducen, que papel ha jugado la falta de una adecuada profesionalización del servicio público?. Como respuesta se afirma que se ha incrementado la escala de la cleptocracia, dentro de la cual la profesionalización del funcionario de alto mando ha quedado nulificada por los intereses económicos y políticos que se encuentran en juego.

De igual manera, Richard Rhan (1999; 1-2), Presidente de la Directiva Novecon Financial Ltd y académico asociado del Cato Institute, sostuvo la tesis de que la corrupción se alimenta de instituciones débiles, en referencia a que son precisamente las administraciones públicas poco

consolidadas y poco profesionales, las que permiten las prácticas corruptas. Cita como ejemplo lo que está sucediendo en países que viven procesos de transición del comunismo a economías de mercado como Rusia, Ucrania, Rumania y Bulgaria, donde la falta de seguridad jurídica y la ausencia de igualdad ante la ley, son los factores que alientan acciones administrativas poco éticas; afirma que la corrupción es tal, que es imposible que un empresario sobreviva sin tener que pagar protección a algún funcionario gubernamental. Más aún, a menudo los fondos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional han servido para enriquecer a servidores delincuentes.

En los primeros años del siglo XXI, diversos personajes e instituciones académicas continúan aportando diversas ideas sobre el enfoque administrativo profesionalizado de la corrupción. Es el caso de David Arellano Gault (2001, 221), investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica de México (CIDE), quien señala que la corrupción administrativa en los gobiernos ha constituido un fenómeno perenne en la historia de los diferentes regímenes políticos, y denotado la incapacidad de controlar a las agencias gubernamentales para que dejen de aprovecharse de su puesto con el propósito de obtener beneficios privados. Por su parte, James B. Jacobs y Frank Anechiarico, (2001; 321) profesores de la Universidad de Nueva Cork y del Hamilton Collage, sostienen la tesis sobre los costos y beneficios del control administrativo-financiero de la corrupción, de lo cual enuncian la incongruencia de que, si bien es necesario controlar las prácticas corruptas, por otro lado también es conveniente evitar las patologías de la burocracia y reflexionar en los costos que ello implica, en algunos casos que sobrepasan el beneficio de que halla menos corrupción. De ahí que refrenden la prioridad de entender que la corrupción no es sólo un problema delictivo, sino también político y sobre todo de profesionalización de la administración pública, ya que

un escándalo de corrupción puede desencadenar una crisis política y gubernamental. En consecuencia, este fenómeno debe tener también necesariamente un análisis administrativo.²

Como es de observarse, la vinculación entre corrupción y servicio civil de carrera ha cobrado especial interés como ángulo de análisis en estos últimos años. Representa el espacio de estudio que refleja la prioridad gubernamental y no gubernamental, -digamos la académica- por entender las formas y tipos de cómo se manifiesta la corrupción en las distintas unidades administrativas de esta parte del Estado contemporáneo.

Servicio civil de carrera y corrupción en el contexto de la nueva administración pública mexicana

En México, la administración pública transita desde los años ochentas del siglo pasado tanto en lo instrumental como en lo teórico, por una diversidad de cambios y reflexiones que han puesto en tela de juicio las formas y métodos de antaño para atender y solucionar los problemas inherentes al quehacer estatal y gubernamental, y a lo cual se le ha dado en denominar nueva administración pública, aunque algunos autores prefieren referirlo mejor como nueva gestión pública por la interpretación de sus siglas en inglés new public management.

² Dichas disertaciones, entre otras, fueron publicadas en la Revista de *Gestión y Política Pública*, volumen X, número 2, el semestre de 2001, del CIDE (centro de investigación y docencia económica de México), la cual se dedico ex profeso para incluir diversos artículos y reseñas sobre el tema de corrupción, de autores nacionales y extranjeros y a través de la cual esta institución se suma a la discusión teórica y administrativa del fenómeno en el Estado contemporáneo.

A partir de esta década, y producto de las diferentes condiciones económicas y políticas en el contexto nacional y mundial, se observa la existencia de nuevas ideas que estudian, bajo un esquema propositivo, la parte administrativa del Estado, en cuanto a su conformación estructural que incluye: la eficiencia, la eficacia, la profesionalización, la planeación, la evaluación y el control, mismos que tienen incidencia significativa en las administraciones públicas del país. Desde ese punto de vista, las tesis que gradualmente han sido planteadas por la nueva administración pública se enfocan fundamentalmente a aspectos como: incorporación de nuevas tecnologías administrativas y de gestión, profesionalización de sus cuadros, mayor congruencia entre costos-beneficios del desempeño gubernamental, exigencia institucionalizada para la utilización óptima de los recursos, mayor eficiencia y eficacia en el aparato público estatal; ello como garantía de un gobierno más eficaz, eficiente y legítimo.

Dentro de esta etapa que se puede llamar de recomposición científica y pragmática en que ha entrado la administración pública, así como de revitalización en su desempeño y reinención en la función de gobernar con tecnologías y el espíritu empresarial de la administración privada -como algunos autores lo sostienen-, se observan diversas propuestas teóricas factibles de llevarse al terreno práctico, pero que en una pretensión de mayor alcance buscan prevenir y combatir el fenómeno de la corrupción en esta parte administrativa del Estado. Me refiero como sugerencias las siguientes:

- *Implantación de un servicio público profesional.*
- *Inscripción de todo cambio orgánico y funcional de la administración pública en el contexto global denominado Reforma del Estado.*
- *Sustitución de la subcultura de la lealtad individual por la cultura de la lealtad pública.*

- *Formación de un nuevo rostro de los administradores públicos, que deje atrás las actitudes burocráticas.*

Estos conceptos que se asumen como innovadores, sugieren retomar la nueva administración pública, y si los insertáramos en el contexto del presente ensayo, seguramente llevarían a un objetivo último y de mayor envergadura: el combate a la corrupción en esta parte administrativa del Estado mediante el diseño e introducción de esquemas más profesionales.

Como elemento primordial de la nueva concepción administrativa, y ante la realidad de muchos países del mundo, como el nuestro, donde se practica una administración pública muy activa, -sobre todo la de alto rango- es necesario promover una visión diferente del período temporal sexenal, que vaya más allá del carácter de fidelidad personal y se inserte en lo institucional, para modificar las facultades de nombrar a los responsables de los cargos públicos. En este sentido, dentro de las estrategias de modernización administrativa que son impulsadas por la nueva administración pública, se encuentra la incorporación de mecanismos que permitan tener un cuerpo de funcionarios profesionalizados, es decir, con procedimientos de ingreso, permanencia, promoción y despido; que se premie la idoneidad del perfil profesional con la del puesto, que el mérito se ubique por encima de otras consideraciones y se garanticen condiciones de trabajo estables.

Agrupado dentro de los ensayos que compilan Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, un autor español que hace alusión a la nueva administración pública en su vinculación con la profesionalización del servicio público y la corrupción es Manuel Villoria (1997; 77), autor que, para sustentar

la existencia de este nuevo paradigma administrativo, establece la clara diferencia entre lo que propiamente debe y puede concebirse como modernización. De ahí que, de acuerdo a su convención conceptual, el término modernización agrupe todo un conjunto de acciones de adaptación que buscan sustentar un nuevo modelo de gestión pública, y una nueva forma de pensar sobre la acción de gobernar y su materialización.

Por tanto, profesionalizar es una acción de modernización administrativa, pero también elemento para la configuración de una nueva idiosincrasia administrativa en el contexto del combate a la corrupción; aspecto que en un contexto de la nueva corriente administrativa, se concibe como uno de los principales elementos que habrán de estimular la reforma administrativa integral, y donde el servidor público será el agente central de su propio cambio en materia de honestidad, honorabilidad, lealtad, disciplina, eficiencia y eficacia. Diversos estudiosos sostienen que a mayor capacitación y formación del servidor público, mayor será su integridad personal para evadir las acciones de irregularidades financieras en que pueda incurrir y que se le puedan presentar. Además, con la profesionalización se podrá dar mayor continuidad a programas de trabajo, lo que incidirá directamente en una mayor eficacia gubernamental

Por tanto, la nueva administración pública refrenda la idea de ir más allá de la capacitación técnica y la ética del servidor público y promueve el diseño e implementación de un servicio civil de carrera que estimule la confianza laboral en el propio servidor y esto se refleje en un desempeño más eficiente y eficaz, pero también más honesto.

Consideración final

De lo expuesto se concluye que destacar el combate a la corrupción mediante los esquemas de profesionalización más modernos como el servicio civil de carrera, implica referirme a la nueva administración pública, la cual de acuerdo a las propuestas metodológicas, teóricas e instrumentales que plantea, es necesario introducir elementos de mayor eficiencia y eficacia en la actuación de los servidores públicos. De ahí, la importancia que observamos en cada uno de los autores que hemos analizado, sobre los lineamientos metodológicos, teóricos, y pragmáticos para acrecentar o mantener la eficacia social del desempeño administrativo y a través de ello inhibir las variadas prácticas de la corrupción.

El proceso de modernización administrativa es una prioridad por el reto que los gobiernos enfrentan día con día, de convivir con sociedades más informadas y demandantes de mejores servicios e incluso más participativas en la gestión pública. La necesidad de una mayor profesionalización dentro del aparato público estatal como parte de la nueva administración pública, constituye un fenómeno que ha sido impulsado por la participación cada vez mayor de empresas privadas y organizaciones no gubernamentales en la prestación de servicios públicos, que ha originado un ambiente de mayor competitividad y eficiencia. Es evidente que hoy en día la administración pública, como función de gobierno y como estructura organizacional, precisa de una revisión que la lleve a optimizar su desempeño para dar respuesta oportuna a las demandas de una sociedad cada vez más participativa y que exige congruencia entre el decir y el hacer.

Las funciones de la administración pública requieren de mayor dinamismo, aparte de un óptimo marco normativo y técnico a efecto de que tengan el margen institucional y discrecional positivo para actuar más allá de

la improvisación y las salidas fáciles. Para ello, es necesario una cultura administrativa que involucre a todos los niveles de la administración y que haga partícipe a la propia sociedad, la cual en este nuevo contexto, deberá aceptar que por imprescindibles que sean sus necesidades, su atención requerirá de tiempo y recursos.

Dentro de éstas ideas, es necesario reconocer que los tiempos actuales demandan revalorizar la imagen pública de los funcionarios e instituciones administrativas que, en los últimos tiempos, enfrentan con mayor rigor, la vigilancia de la ciudadanía y los medios masivos de comunicación. Así, la nueva administración pública plantea la vertiente de que se puede obtener mayor eficiencia en el sector público a través de la incorporación de ciertas prácticas que tuvieron éxito en la administración privada, aunque por otro lado, reconoce la limitante de que esto no es una garantía, sino un insumo dentro de un conjunto más amplio de factores. De igual manera, la nueva administración refrenda la prioridad de tener sistemas laborales profesionales para la media y alta administración pública, así como la capacitación permanente para los niveles de operación. Se reconoce que su omisión ha repercutido en rendimientos negativos dentro de la misma. La propuesta de la nueva administración radica en implementar sistemas y mecanismos de administración y profesionalización de la función pública, que sirvan para mejorarla y no para enraizar sus vicios. (Uvalle, 1998; 86-104).

En el medio académico se reconoce que hoy en día, la administración pública es objeto de mayor atención ciudadana. Lo que deja de realizar la administración pública tiene incidencia en términos de costos y beneficios. De ahí, que la sociedad contemporánea necesita de la administración pública y por ello cuestiona, no su importancia, sino la eficacia de sus

modos y formas (gestión pública), para lo cual requiere de esquemas más profesionalizados. María del Carmen Pardo sustenta interesantes reflexiones acerca de la nueva administración pública en nuestro país. Al hacer un estudio del *Programa Federal para la Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, sostiene que la teoría norteamericana de Osborne y Gaebler han encontrado eco y aceptación en el ámbito de lo oficial durante los últimos años, debido a que es el propio ente federal el que busca reformar y modernizar el desempeño administrativo, hacerlo más eficaz y eficiente, mediante las estrategias de simplificación, desregulación, profesionalización y participación ciudadana en el ámbito de lo gubernamental (Pardo, 1996; 2).

Asimismo, es el propio Gobierno federal el que tiene la necesidad de dar solución a los principales problemas que aquejan a la administración pública mexicana contemporánea, entre otros: la limitada capacidad de las estructuras de la administración pública para hacer frente a las necesidades de la ciudadanía; la excesiva centralización bajo la que operan la organización y los procedimientos administrativos; la deficiencia en las prácticas de evaluación del desempeño gubernamental; y la pérdida de credibilidad en la función pública y en los funcionarios por excesos cometidos en la corrupción.

En este sentido, con el objeto de coadyuvar a subsanar dicha problemática se plantea como una de las *líneas estratégicas* la profesionalización del servidor público, la cual en el caso mexicano, se encuentra todavía en una etapa de instrumentación mediante iniciativas de profesionalización y servicio civil de aplicación en todo el ámbito federal (Méndez, 1998; 27-28).

Como se advierte, hay una diversidad de autores contemporáneos, los que han acogido y refrendado los postulados que sostienen esta nueva corriente

de pensamiento, que se ha dado en denominar nueva administración pública y que tiene su soporte fundamental en una nueva concepción de lo público y en la exigencia de una serie de cambios cualitativos en la parte administrativa del Estado que se sustenten en dos elementos conceptuales: eficacia y eficiencia, alrededor de las cuales habrán de girar toda una serie de elementos de profesionalización, planeación estratégica, calidad total, reingeniería de procesos y gerencia pública.

Ahora bien, dentro de estas nuevas exigencias, un punto de interacción que hemos venido observando entre la corrupción y la denominada nueva administración pública, es el referente al prototipo de servicio público que se pretende establecer en México, a partir de las últimas dos décadas. Diversos autores nacionales y extranjeros refrendan de que si verdaderamente se desea combatir la corrupción, la administración pública debe ser cada vez más *accesible*, es decir más abierta al conocimiento, aceptación y crítica de la población; más *moderna*, en el sentido de adecuar las estructuras orgánicas y funcionales a una situación y problemática contemporánea; y más *eficiente y eficaz*, en términos de reconocer que la administración pública debe encaminar su funcionamiento hacia un ambiente de mayor productividad.

Los tres elementos de *accesibilidad, modernidad, así como eficiencia y eficacia* que se buscan adoptar para la administración pública en general, se enfocan también al cumplimiento de un objetivo de mayor envergadura: prevenir y reducir las posibilidades de corrupción en el servicio público, supuesto que a mayor introducción de elementos y mecanismos de modernización en el aparato público estatal, menor oportunidad de incurrir en acciones de deshonestidad legal y ética por parte de los servidores públicos.

En este sentido, estemos o no de acuerdo con la idea de que estamos ante una nueva administración pública, y dentro de ella un mayor impulso de la profesionalización para la prevención y combate de la corrupción, lo real es que, aunado a los cambios políticos y económicos que experimenta el mundo, la parte administrativa del Estado también viene adquiriendo un giro hacia mayores niveles de productividad, eficiencia y eficacia.

Bibliografía

Acosta Esparza, Daniel (1974), *Estudio sobre corrupción en procedimientos de tránsito*, Tesis para obtener la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Iberoamericana.

Ansón Oliart, Francisco (1967), *Tipos y valores en funcionarios españoles*, Escuela Nacional de Administración Pública de España, (Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios), Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

Arellano Gault, David (2001), *Presentación a la Revista Gestión y Política Pública*, volumen X, número 2, II semestre de 2001.

Broadnax, Walter (1984), *La Lucha contra el fraude y el abuso en los Estados Unidos de América*, en Instituto Nacional de Administración Pública, *Prevención de la corrupción, un enfoque internacional*, Serie praxis No. 65, México.

Caiden, Gerald E. (1997), *La democracia y la corrupción* en Revista *Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela, CLAD, No. 8.

Gould, D.J. (1991), *Administrative Corrupción: incidente, causes, and remedial strategies*, en A. Farazman (ed.) *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Nueva York.

Herman, Philip (1984), *Impuestos y Compañías Multinacionales*, en Instituto Nacional de Administración Pública, *Prevención de la Corrupción...*

Jacobs, James B y Anechiarico Frank (2001), *Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción*, en Revista *Gestión Y Política Pública*, volumen X, número 2, II semestre de 2001.

Klitgaard, Robert (1990), *Controlando la corrupción*, Fundación Hanns Seidel, Editorial Quipus, La Paz Bolivia.

Khan, Mohammad Mohabbat (2001), *Problemas de la democracia: reforma administrativa y corrupción*, Revista *Gestión y Política Pública*, volumen X, número 2, II semestre de 2001.

Kramer, J.J. (1997), *Political Corrupción in Post-Communist Russia: The Case for Democratización*, XVII Congresos Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Corea del Sur.

Méndez, José Luis (1998), *La modernización administrativa*, Revista *Enlace*, No. 48, México, CNCPyAP.

Nye, J.S. (1979), *Corrupción and Development: A Cost Bedit Análisis*, en M.U. Ekpo (ed.), *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, Washington, University Press of America.

Pardo, María del Carmen (1996), *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, Revista *Enlace*, No. 43, México, CNCPyAP.

Poder Ejecutivo Federal (1997), *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, PEF-Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Poder Ejecutivo Federal-Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (1993), *VI Conferencia Internacional Anticorrupción*, Cancún, México, editorial IACC (sic), 268 pp, (tomo I); 626 pp. (tomo II) .

Rahn, Richard (1999), *La corrupción se alimenta de instituciones débiles*, Artículo publicado por la Agencia Interamericana de Prensa Económica (AIPE) para su distribución en Diarios de América Latina.

Rose-Ackerman, Susan (1999), *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.

Theobald, R. (1990), *Corruption Development and Underdevelopment*, Londres, Mac-millan.

Uvalle, Ricardo (1998), *Sustento y propuesta de la Nueva Administración Pública*, Revista IAPEM, No. 39, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Villoria, Manuel (1997), *Modernización, administración y gobierno postburocrático*, en Bañon Rafael y Ernesto Carrillo: *La Nueva Administración Pública*, Madrid, España, Editorial Alianza.

Fuentes electrónicas

www.clad.org.ve/siare/innotend/profesion/mexico/servicio.html

www.clad.org.ve/siare/innotend/profesion/mexico/resena.html



**Ley del Servicio
Profesional de Carrera en
la Administración Pública
Federal***

Decreto

“EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE EXPIDE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; SE REFORMAN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL; Y SE ADICIONA LA LEY DE PLANEACIÓN.

Artículo Primero.- Se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

*Fuente: Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.

***Ley del Servicio Profesional de Carrera
en la Administración Pública Federal***

**TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES**

**Capítulo Único
De la naturaleza y objeto de la Ley**

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

Artículo 2. El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Sistema: El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada;
- II. Administración Pública: Administración Pública Federal Centralizada;
- III. Secretaría: Secretaría de la Función Pública;
- IV. Consejo: Consejo Consultivo del Sistema;
- V. Comités: Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia;
- VI. Registro: Registro Único del Servicio Público Profesional;
- VII. Dependencia: Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- VIII. Catálogo: Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los Departamentos Administrativos, y
- IX. Servidor Público de Carrera: Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia.

Artículo 4. Los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio.

El servidor público de carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley.

Artículo 5. El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta Ley prevé.

La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación.

Éstos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta Ley.

Artículo 6. Los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento.

Para la incorporación al Sistema del trabajador de base será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

Artículo 7. El Gabinete de Apoyo es la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado.

Los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.

Las estructuras de los Gabinetes de Apoyo deberán ser autorizadas por la Secretaría la cual tendrá en cuenta por lo menos los siguientes criterios:

- a) La capacidad presupuestal de la dependencia, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- b) La prohibición de que estos Gabinetes de Apoyo ejerzan atribuciones que por ley competan a los servidores públicos de carrera.

Artículo 8. El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo,

así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

Artículo 9. El desempeño del servicio público de carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera.

TÍTULO SEGUNDO

DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SISTEMA

Capítulo Primero

De los Derechos

Artículo 10. Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

- I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley;
- II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley;
- III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;
- IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;
- V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;

- VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;
- VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley;
- VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;
- IX. Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;
- X. Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente, y
- XI. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Capítulo Segundo

De las Obligaciones

Artículo 11. Son obligaciones de los servidores públicos de carrera:

- I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;
- II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;
- III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;
- IV. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;

- V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;
- VI. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia;
- VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;
- VIII. Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;
- IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;
- X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio, y
- XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.

Artículo 12. Cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con esta Ley y su Reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones laborales aplicables.

TÍTULO TERCERO
DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SERVICIO
PROFESIONAL DE CARRERA

Capítulo Primero
Consideraciones Preliminares

Artículo 13. El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, que se precisan a continuación:

- I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;
- II. Subsistema de Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema;
- III. Subsistema de Desarrollo Profesional. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema;
- IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

- a) *Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto;*
 - b) *La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;*
 - c) *Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;*
 - d) *La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y*
 - e) *Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.*
- V. Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;
- VI. Subsistema de Separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y
- VII. Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.

El Reglamento determinará los órganos con que la Secretaría operará uno o más de los anteriores procesos.

Compete a las dependencias de la Administración Pública administrar el Sistema en la esfera de su competencia con base en la normatividad expedida por la Secretaría.

Capítulo Segundo

De la Estructura Funcional

Sección Primera

Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos

Artículo 14. La Secretaría establecerá un Subsistema de Planeación de Recursos Humanos para el eficiente ejercicio del Sistema.

A través de sus diversos procesos, el Subsistema:

- I. Registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo, en coordinación con las dependencias. La Secretaría no autorizará ningún cargo que no esté incluido y descrito en el Catálogo;
- II. Operará el Registro;
- III. Calculará las necesidades cuantitativas de personal, en coordinación con las dependencias y con base en el Registro, considerando los efectos de los cambios en las estructuras organizacionales, la rotación, retiro y separación de los servidores públicos sujetos a esta Ley, con el fin de que la estructura de la Administración Pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento y permita la movilidad de los miembros del Sistema;
- IV. Elaborará estudios prospectivos de los escenarios futuros de la Administración Pública para determinar las necesidades de formación que requerirá la misma en el corto y mediano plazos, con el fin de permitir a los miembros del Sistema cubrir los perfiles demandados por los diferentes cargos establecidos en el Catálogo;
- V. Analizará el desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias, emitiendo las conclusiones conducentes;

- VI. Revisará y tomará en cuenta para la planeación de los recursos humanos de la Administración Pública Federal los resultados de las evaluaciones sobre el Sistema;
- VII. Realizará los demás estudios, programas, acciones y trabajos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto de la presente Ley, y
- VIII. Ejercerá las demás funciones que le señale esta Ley, su Reglamento y disposiciones relativas.

Sección Segunda

Del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera

Artículo 15. El Registro Único del Servicio Público Profesional es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias.

Los datos personales que en él se contengan serán considerados confidenciales.

Artículo 16. El Registro sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del Sistema.

Artículo 17. El Registro deberá incluir a cada servidor público que ingrese al Sistema.

Los datos del Registro respecto al proceso de capacitación y desarrollo deberán actualizarse de manera permanente. Esta información permitirá

identificar al servidor público como candidato para ocupar vacantes de distinto perfil.

Artículo 18. El Registro acopiará información de recursos humanos proporcionada por las autoridades o instituciones con las cuales se suscriban convenios, con la finalidad de permitir la participación temporal de aspirantes a servidores públicos en los concursos.

Artículo 19. El Sistema, en coordinación con las dependencias, registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo.

Artículo 20. Será motivo de baja del Registro, la separación del servidor público del Sistema por causas distintas a la renuncia.

Capítulo Tercero

Del Subsistema de Ingreso

Artículo 21. El aspirante a ingresar al Sistema deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar;
- II. No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso;
- III. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y
- V. No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

No podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio.

Artículo 22. Reclutamiento es el proceso que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios.

Artículo 23. El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema.

Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo al presupuesto autorizado. En caso de ausencia de plazas de este nivel en las dependencias, no se emitirá la convocatoria.

Previo al reclutamiento, la Secretaría organizará eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual.

Artículo 24. El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso será desarrollado por el Comité de conformidad con los procedimientos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones relativas.

Artículo 25. Los Comités deberán llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas.

Artículo 26. Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los Comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

Artículo 27. Los aspirantes a servidores públicos eventuales únicamente participarán en los procesos de selección relativos a dicha categoría.

En el caso de los servidores públicos provenientes de instituciones u organismos con los que se suscriban convenios no podrán superar en número a los de carrera que se encuentren laborando en esos lugares con motivo de un intercambio.

Artículo 28. Se entenderá por convocatoria pública y abierta aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema, mediante convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación y en las modalidades que señale el Reglamento.

Las convocatorias señalarán en forma precisa los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes, así como el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente, de los exámenes y el fallo relacionado con la selección de los candidatos finalistas.

Artículo 29. La selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema. Su propósito es el garantizar el acceso de los

candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.

El procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el Comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Éstos deberán asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito.

Para la determinación de los resultados, los Comités podrán auxiliarse de expertos en la materia.

Artículo 30. La Secretaría emitirá las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación que operarán los Comités para las diversas modalidades de selección de servidores públicos de acuerdo con los preceptos de esta Ley y su Reglamento.

Para la calificación definitiva, los Comités aplicarán estos instrumentos, conforme a las reglas de valoración o sistema de puntaje.

Artículo 31. El examen de conocimientos, la experiencia y la aptitud en los cargos inmediatos inferiores de la vacante serán elementos importantes en la valoración para ocupar un cargo público de carrera. No será elemento único de valoración el resultado del examen de conocimientos, excepto cuando los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria.

Artículo 32. Cada dependencia, en coordinación con la Secretaría establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder a los

diferentes cargos. Los candidatos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección.

En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia.

Artículo 33. Los candidatos seleccionados por los Comités se harán acreedores al nombramiento como Servidor Público de Carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del Comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace.

Artículo 34. En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las

razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.

Capítulo Cuarto

Del Subsistema de Desarrollo Profesional

Artículo 35. Desarrollo Profesional es el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito.

Artículo 36. Los Comités, en coordinación con la Secretaría, integrarán el Subsistema de Desarrollo Profesional y deberán, a partir del Catálogo, establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos de carrera.

Artículo 37. Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en esta Ley.

Para estos efectos, los Comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público en virtud de sus evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los propios exámenes de selección en los términos de los lineamientos que emitan los Comités.

Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las

pruebas que, para el caso, establezcan los Comités en las convocatorias respectivas.

Artículo 38. Cada Servidor Público de Carrera en coordinación con el Comité correspondiente podrá definir su plan de carrera partiendo del perfil requerido para desempeñar los distintos cargos de su interés.

Artículo 39. La movilidad en el Sistema podrá seguir las siguientes trayectorias:

- I. Vertical o trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad, y
- II. Horizontal o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos.

Artículo 40. Cuando por razones de reestructuración de la Administración Pública, desaparezcan cargos del Catálogo de puestos y servidores públicos de carrera cesen en sus funciones, el Sistema procurará reubicarlos al interior de las dependencias o en cualquiera de las entidades con quienes mantenga convenios, otorgándoles prioridad en un proceso de selección.

Artículo 41. Los servidores públicos de carrera, previa autorización de su superior jerárquico y de la Secretaría, podrán realizar el intercambio de

sus respectivos cargos para reubicarse en otra ciudad o dependencia. Los cargos deberán ser del mismo nivel y perfil de acuerdo al Catálogo.

Artículo 42. Los cargos deberán relacionarse en su conjunto con las categorías de sueldo que les correspondan, procurando que entre un cargo inferior y el inmediato superior, existan condiciones salariales proporcionales y equitativas.

Artículo 43. Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, y organismos públicos o privados para el intercambio de recursos humanos una vez cubiertos los perfiles requeridos, con el fin de fortalecer el proceso de desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera y de ampliar sus experiencias.

Capítulo Quinto

Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

Artículo 44. La Capacitación y la Certificación de Capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública. La Secretaría emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias.

Artículo 45. Los Comités, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría y deberán contribuir a la mejoría en la

calidad de los bienes o servicios que se presten. Los Comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría, misma que podrá recomendar ajustes de acuerdo a las necesidades del Sistema.

El Reglamento establecerá los requisitos de calidad exigidos para impartir la capacitación y actualización.

Artículo 46. La capacitación tendrá los siguientes objetivos:

- I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos;
- II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y
- III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

Artículo 47. El programa de capacitación tiene como propósito que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones.

El programa de actualización se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los Comités en coordinación con la Secretaría. Se otorgará un puntaje a los servidores públicos de carrera que los acrediten.

Artículo 48. Los servidores públicos de carrera podrán solicitar su ingreso en distintos programas de capacitación con el fin de desarrollar su propio perfil profesional y alcanzar a futuro distintas posiciones dentro

del Sistema o entidades públicas o privadas con las que se celebren convenios, siempre y cuando corresponda a su plan de carrera.

Artículo 49. Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.

Artículo 50. Los Comités en coordinación con la Secretaría, determinarán mediante la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario para que los servidores profesionales de carrera tengan acceso o continúen con su educación formal, con base en sus evaluaciones y conforme a la disponibilidad presupuestal.

Artículo 51. Al Servidor Público de Carrera que haya obtenido una beca para realizar estudios de capacitación especial o educación formal, se le otorgarán las facilidades necesarias para su aprovechamiento.

Si la beca es otorgada por la propia dependencia, el Servidor Público de Carrera quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un periodo igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados.

En caso de separación, antes de cumplir con este periodo, deberá reintegrar en forma proporcional a los servicios prestados, los gastos erogados por ese concepto a la dependencia.

Artículo 52. Los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los

términos que determine la Secretaría por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.

Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera en el Sistema y en su cargo.

Artículo 53. Cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un Servidor Público de Carrera no sea aprobatorio deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, ésta podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado.

La dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación.

De no aprobar la evaluación, se procederá a la separación del Servidor Público de Carrera de la Administración Pública Federal y por consiguiente, causará baja del Registro.

Capítulo Sexto

Del Subsistema de Evaluación del Desempeño

Artículo 54. La Evaluación del Desempeño es el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.

Artículo 55. La Evaluación del Desempeño tiene como principales objetivos los siguientes:

- I. Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas;
- II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere esta Ley;
- III. Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros;
- IV. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia, y
- V. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento.

Artículo 56. Los estímulos al desempeño destacado consisten en la cantidad neta que se entrega al Servidor Público de Carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia.

Las percepciones extraordinarias en ningún caso se considerarán un ingreso fijo, regular o permanente ni formarán parte de los sueldos u honorarios que perciben en forma ordinaria los servidores públicos.

El Reglamento determinará el otorgamiento de estas compensaciones de acuerdo al nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.

Artículo 57. Cada Comité desarrollará, conforme al Reglamento y los lineamientos que emita la Secretaría, un proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia.

El Comité informará en la propuesta sus razonamientos y criterios invocados para justificar sus candidaturas.

La dependencia hará la valoración de méritos para el otorgamiento de distinciones no económicas y de los estímulos o reconocimientos económicos distintos al salario, con base en su disponibilidad presupuestaria. Ello, de conformidad con las disposiciones del Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño.

Se consideran sujetos de mérito, aquellos servidores públicos de carrera que hayan realizado contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio, a la imagen institucional o que se destaquen por la realización de acciones sobresalientes. Estos quedarán asentados en el Registro y se tomarán en cuenta dentro de las agendas individuales de desarrollo.

Artículo 58. Los Comités en coordinación con la Secretaría realizarán las descripciones y evaluaciones de los puestos que formen parte del Sistema. Asimismo, establecerán los métodos de evaluación de personal que mejor respondan a las necesidades de las dependencias.

Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera en el Sistema y en su puesto.

Capítulo Séptimo

Del Subsistema de Separación

Artículo 59. Para efectos de esta Ley se entenderá por separación del Servidor Público de Carrera la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir sus efectos.

Artículo 60. El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

- I. Renuncia formulada por el servidor público;
- II. Defunción;
- III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;
- IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;

La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;

- V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;
- VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y
- VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría.

Artículo 61. La licencia es el acto por el cual un Servidor Público de Carrera, previa autorización del Comité, puede dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo de manera temporal, conservando todos o algunos derechos que esta Ley le otorga.

Para que un funcionario pueda obtener una licencia deberá tener una permanencia en el Sistema de al menos dos años y dirigir su solicitud por escrito al Comité, con el visto bueno del superior jerárquico.

El dictamen de la solicitud deberá hacerse por escrito, de manera fundada y motivada.

La licencia sin goce de sueldo no será mayor a seis meses y sólo podrá prorrogarse en una sola ocasión por un periodo similar, salvo cuando la persona sea promovida temporalmente al ejercicio de otras comisiones o sea autorizada para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un periodo mayor.

La licencia con goce de sueldo no podrá ser mayor a un mes y sólo se autorizará por causas relacionadas con la capacitación del servidor público vinculadas al ejercicio de sus funciones o por motivos justificados a juicio de la dependencia.

Artículo 62. Para cubrir el cargo del Servidor Público de Carrera que obtenga licencia se nombrará un Servidor Público de Carrera que actuará de manera provisional. La designación del servidor público que ocupará dicho cargo se realizará conforme a las disposiciones reglamentarias.

Aquellos servidores profesionales de carrera que se hagan cargo de otra función, deberán recibir puntuación adicional en su evaluación de desempeño.

Artículo 63. La pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables.

Capítulo Octavo

Del Subsistema de Control y Evaluación

Artículo 64. La Secretaría con apoyo de las dependencias establecerá mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema a efecto de contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento.

Artículo 65. La evaluación de resultados de los programas de capacitación que se impartan se realizará con base en las valoraciones del desempeño de los servidores públicos que participaron, buscando el desarrollo de la capacitación en la proporción que se identifiquen deficiencias.

Artículo 66. Los Comités desarrollarán la información necesaria que permita a la Secretaría evaluar los resultados de la operación del Sistema y emitirá reportes sobre el comportamiento observado en cada uno de los Subsistemas.

Capítulo Noveno

De la estructura orgánica del Sistema

Sección Primera

De la Secretaría

Artículo 67. Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, el Sistema contará con los siguientes órganos:

La Secretaría: es la encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias.

- I. El Consejo: es una instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema, y
- II. Los Comités son cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos.

Artículo 68. La Secretaría se encargará de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el Sistema, de acuerdo con lo establecido por la Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 69. La Secretaría contará con las siguientes facultades:

- I. Emitir los criterios y establecer los programas generales del Sistema, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente;
- II. Elaborar el presupuesto anual para la operación del Sistema;
- III. Administrar los bienes y recursos del Sistema;
- IV. Expedir los manuales de organización y procedimientos requeridos para el funcionamiento del Sistema;
- V. Dictar las normas y políticas que se requieran para la operación del Sistema, en congruencia con los lineamientos establecidos en los programas del Gobierno Federal;
- VI. Dar seguimiento a la implantación y operación del Sistema en cada dependencia y en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas;
- VII. Aprobar la constitución o desaparición de los Comités;
- VIII. Aprobar las reglas, actos de carácter general y propuestas de reestructuración que emitan los Comités de cada dependencia para el exacto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, debiendo señalar en su Reglamento cuáles son las que requieran de dicha aprobación;
- IX. Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;
- X. Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema;
- XI. Promover y aprobar los programas de capacitación y actualización, así como la planeación de cursos de especialización en los casos que señale el Reglamento;

- XII. Establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Sistema y del mejoramiento de los servicios que brindan las dependencias a partir de su implantación, así como asesorarse por instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, empresas especializadas o colegios de profesionales;
- XIII. Revisar de manera periódica y selectiva la operación del Sistema en las diversas dependencias;
- XIV. Aplicar la presente Ley para efectos administrativos emitiendo criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia, para la regulación del Sistema;
- XV. Ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones y acuerdos de carácter general que pronuncie;
- XVI. Aprobar los cargos que por excepción, sean de libre designación;
- XVII. Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones, y
- XVIII. Las demás que se establezcan en la presente Ley, su Reglamento y disposiciones aplicables.

Sección Segunda Del Consejo Consultivo

Artículo 70. El Consejo es un órgano de apoyo para el Sistema. Estará integrado por el titular de la Secretaría, por los responsables de cada Subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes.

Son atribuciones del Consejo:

- I. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema en el proceso de dar seguimiento a su observancia y cumplimiento en las áreas de la Administración Pública;
- II. Opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema;
- III. Estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador;
- IV. Proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;
- V. Recomendar programas de capacitación y actualización, así como el desarrollo de cursos de especialización;
- VI. Acordar la participación de invitados en las sesiones de Consejo, y
- VII. Las que se deriven de las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 71. El Consejo estará presidido por el titular de la Secretaría y contará con un Secretario Técnico.

Sección Tercera

De los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección

Artículo 72. En cada dependencia se instalará un Comité que será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma. Asimismo, será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; se podrá asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas

y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.

Artículo 73. Los Comités son responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto. Para ello, podrán coordinar la realización de cursos con instituciones de educación media superior, técnica y superior.

Artículo 74. Los Comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá.

El Comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección.

En sustitución del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante de la Secretaría deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final.

Artículo 75. En cada dependencia, los Comités tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema, conforme a las necesidades y características de la propia institución, de acuerdo con

los lineamientos de la Secretaría, la presente Ley y disposiciones que de ella emanen;

- II. Aprobar, en coordinación con la Secretaría, los cargos que por excepción sean de libre designación;
- III. Elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso;
- IV. Proponer a la Secretaría políticas y programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de su dependencia, acorde con los procesos que establece la presente Ley;
- V. Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública;
- VI. Elaborar los programas de capacitación, especialización para el cargo y de desarrollo administrativo, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución;
- VII. Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos;
- VIII. Elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia;
- IX. Determinar la procedencia de separación del servidor público en los casos establecidos en la fracción IV del artículo 60 de este ordenamiento y tramitar la autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y
- IX. Las demás que se deriven de esta Ley y su Reglamento.

TÍTULO CUARTO

Capítulo Primero Del Recurso de Revocación

Artículo 76. En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta Ley, el interesado podrá interponer ante la Secretaría, recurso de revocación dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

Artículo 77. El recurso de revocación se tramitará de conformidad a lo siguiente:

- I. El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos;
- II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles las pruebas confesionales por parte de la autoridad;
- III. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre;
- IV. La Secretaría podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección;

- V. La Secretaría acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles, y
- VI. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Secretaría dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles.

Artículo 78. El recurso de revocación contenido en el presente Título, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten.

Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso.

Se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las disposiciones del presente Título.

Capítulo Segundo

De las Competencias

Artículo 79. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley.

En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 80. En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta Ley competará conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. Esta Ley entrará en vigor a partir de ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. El Reglamento de la presente Ley deberá emitirse en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la misma.

El Consejo deberá estar integrado a más tardar dentro de los 45 días siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley.

Artículo Tercero. A la entrada en vigor de la Ley, todos los servidores públicos de confianza en funciones sujetos a la misma, serán considerados servidores públicos de libre designación, en tanto se practiquen las evaluaciones que determine la Secretaría, en coordinación con las dependencias, para su ingreso al Sistema.

Para estos efectos, las dependencias deberán impartir cursos de capacitación en las materias objeto del cargo que desempeñen.

Ningún servidor público de confianza en funciones sujeto a la presente Ley podrá ser considerado Servidor Público de Carrera antes de dos años a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Artículo Cuarto. Cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Secretaría, iniciará la operación del Sistema de manera gradual, condicionado al estudio que se realice sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva, sin excederse del plazo máximo establecido en el párrafo siguiente.

El Sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de esta Ley.

Una vez publicado el Reglamento todos los cargos vacantes deberán ser asignados a través de concursos públicos y abiertos en tanto el Registro no opere en su totalidad. A partir del siguiente año fiscal a su publicación se convocarán en los términos de esta Ley los concursos a primer ingreso.

La contravención a esta disposición será causa de responsabilidad del servidor público que haya autorizado nombramientos sin apearse al proceso de ingreso contenido en la presente Ley y motivará su nulidad inmediata.

Artículo Quinto. Los servidores públicos de las dependencias que a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley tengan en operación un sistema equivalente al del Servicio Profesional de Carrera que se fundamente en disposiciones que no tengan el rango de ley, deberán sujetarse a este ordenamiento en un plazo de 180 días contados a partir de la iniciación de su vigencia.

A efecto de no entorpecer la implantación y operación del Sistema, los Comités de cada dependencia podrán funcionar temporalmente sin

personal de carrera de la dependencia, hasta que se cuente con estos servidores en la propia dependencia.

Artículo Sexto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará las provisiones necesarias en el proyecto anual de Presupuesto de Egresos de la Federación para cubrir las erogaciones que deriven de la aplicación de esta Ley con cargo al presupuesto de las dependencias.

Artículo Séptimo. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Se abroga el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983 y el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1984. Las referencias a esta Comisión se entenderán realizadas a la Secretaría de la Función Pública.

Preámbulo

De conformidad con la Declaración de Santo Domingo, aprobada por la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, el Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo.

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

CLAD

*Centro Latinoamericano de
Administración para el
Desarrollo*

**CARTA IBEROAMERICANA
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
APROBADA POR LA
"V CONFERENCIA
IBEROAMERICANA DE
MINISTROS DE**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y REFORMA DEL ESTADO"**
*Santa Cruz de la Sierra,
Bolivia, 26 y 27 de junio de
2003.*

A los fines de la presente Carta, la expresión “función pública”, con el contenido que le atribuye el capítulo primero, se entenderá equivalente a la de “servicio civil”, utilizada con preferencia en algunos países del área iberoamericana. Todas las alusiones y referencias a la primera se consideran por tanto indistintamente aplicables al otro término, por lo cual se entenderán excluidos de la Carta los cargos de naturaleza política.

Diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países. Por otra parte, una Administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.

Para hacer posible la existencia de sistemas de tal naturaleza es necesario que la gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de los gobiernos incorpore los criterios jurídicos, organizativos y técnicos así como las políticas y prácticas que caracterizan a un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos.

La eficacia de los principios, procedimientos, políticas y prácticas de gestión que configuran un sistema de función pública requiere que todos ellos sean debidamente contextualizados en el entorno institucional en el que deben incardinarse y operar. Los requerimientos derivados de la historia, las tradiciones, el contexto socioeconómico y el marco político de cada realidad nacional son factores que condicionan los contornos específicos de cualquier modelo genérico.

Por otra parte, la calidad de los diferentes sistemas nacionales de función pública o servicio civil en la comunidad iberoamericana es diversa y heterogénea. El logro de una función pública profesional y eficaz es, para cualquier sociedad democrática, un propósito permanente que encuentra en todo caso múltiples áreas de mejora de los arreglos institucionales existentes. Ahora bien, no deben desconocerse las evidentes diferencias que los distintos puntos de partida implican en cuanto al contenido, amplitud e intensidad de las reformas necesarias en cada caso.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta posible y conveniente poner de manifiesto un conjunto de bases comunes, sobre las cuales debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos. La definición de estas bases y su adopción por los gobiernos contribuirá, por una parte, a enfocar de manera compartida los esfuerzos por mejorar los sistemas nacionales, y permitirá por otra la construcción de un lenguaje común sobre la función pública iberoamericana, facilitando los intercambios de todo tipo y robusteciendo en este campo los nexos existentes entre nuestros países.

Tales son los objetivos de esta Carta Iberoamericana de la Función Pública que constituye, para los países que la adoptan, un referente común en materia de función pública. El texto define un marco de referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país.

Su desarrollo admite concreciones normativas y políticas diferentes, acordes con dicha heterogeneidad.

Capítulo Primero

Finalidad y Ámbito de la Carta

Objeto

El concepto de Función Pública

La Carta Iberoamericana de la Función Pública persigue las siguientes finalidades:

- a) *Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.*
- b) *Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.*
- c) *Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito.*

La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad

que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

Son notas básicas de esta noción las siguientes:

- a) *Se entiende por administración profesional una Administración Pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.*
- b) *La noción utilizada es compatible con la existencia de diferentes modelos de función pública. Los arreglos institucionales que enmarcan el acceso al empleo público, la carrera de los empleados públicos, las atribuciones de los diferentes actores y otros elementos de la gestión del empleo y los recursos humanos no tienen por qué ser necesariamente los mismos en los distintos entornos nacionales.*
- c) *Los sistemas de función pública pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo entre las organizaciones públicas y sus empleados, más o menos próximas al régimen laboral ordinario. La función pública de un país puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes.*

La existencia y preservación de una administración profesional exige determinadas regulaciones específicas del empleo público, diferentes de las que rigen el trabajo ordinario por cuenta ajena. No obstante, la noción de función pública que maneja esta Carta trasciende la dimensión jurídica del mismo, ya que, como muestra frecuentemente la realidad, la mera existencia de las normas puede no ser suficiente para garantizar una articulación efectiva de los mecanismos que hacen posible una administración profesional. Sólo la efectividad de esta articulación en la práctica social permite hablar con propiedad de una función pública.

A los efectos de esta Carta, la función pública incluye:

- a) *Los diferentes sectores del sistema político administrativo, incluyendo a aquellos que, como la Educación, la Sanidad y otros, pueden disponer de estatutos o regulaciones singulares de personal.*
- b) *Los diferentes niveles de gobierno y administración, lo que incluye al empleo público correspondiente a los gobiernos nacionales, así como al que se integra en las instituciones de los niveles subnacionales, tanto intermedios, en su caso, como locales.*
- c) *Los diferentes grados de descentralización funcional de la gestión, incluyendo tanto las instancias centrales como las entidades descentralizadas, dotadas o no de personalidad jurídica propia.*

Capítulo Segundo

Criterios Orientadores y Principios Rectores

Criterios orientadores

La función pública es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos. Por ello, la modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos constituye un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas durante las últimas décadas por un número significativo de gobiernos en diferentes partes del mundo. Esta Carta se posiciona como un instrumento al servicio de estrategias de reforma que incorporan los criterios inspiradores de tales esfuerzos de modernización, y promueve la adopción de los mismos por los sistemas de función pública de los países de la comunidad iberoamericana.

En particular, son criterios que inspiran los enunciados de la Carta:

- a) *La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y*

- desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.
- b) *La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.*
 - c) *La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca.*
 - d) *La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.*
 - e) *La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.*
 - f) *La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.*
 - g) *El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.*
 - h) *La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general, como instrumentos de relación entre los empleadores públicos y su personal, a fin de lograr el clima laboral más favorable, y el mayor grado de alineamiento entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas de su personal.*
 - i) *El impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación por motivos de género, origen social, etnia, discapacidad u otras causas.*

Son principios rectores de todo sistema de función pública, que deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal, los de:

- *Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.*
- *Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.*
- *Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.*
- *Transparencia, objetividad e imparcialidad.*
- *Pleno sometimiento a la ley y al derecho.*

Capítulo Tercero

Conceptos Básicos sobre la función Pública

La función pública como sistema integrado

Coherencia estratégica

Para el cumplimiento de las finalidades que le son propias, la función pública debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas.

Los resultados pretendidos por las organizaciones públicas dependen de las personas en un doble sentido:

1. Se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos, a las tareas que deben realizarse. Por ello, el suministro de capital humano deberá

ajustarse en cada caso a las necesidades organizativas, evitando tanto el exceso como el déficit, y gestionando con la mayor agilidad posible los procesos de ajuste necesarios.

2. Son consecuencia de las conductas observadas por las personas en su trabajo, las cuales, a su vez, dependen de dos variables básicas:
 - a) *Las competencias, o conjuntos de cualidades poseídas por las personas, que determinan la idoneidad de éstas para el desempeño de la tarea; y*
 - b) *La motivación, o grado de esfuerzo que las personas estén dispuestas a aplicar a la realización de su trabajo.*

Por ello, las normas, políticas, procesos y prácticas que integran un sistema de función pública deben proponerse desarrollar una influencia positiva sobre el comportamiento de los servidores públicos, actuando, en el sentido más adecuado en cada caso, sobre las competencias y la voluntad de las personas en el trabajo.

La coherencia estratégica es un rasgo esencial de cualquier sistema de función pública. Ello significa que la calidad de sus instrumentos e intervenciones no puede ser juzgada desde una supuesta normalización técnica o neutral, al margen de su conexión con la estrategia perseguida en cada caso por la organización. La gestión del empleo y los recursos humanos sólo crea valor en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas.

Factores situacionales

La efectividad de los arreglos institucionales que caracterizan a la función pública se halla influida por condiciones y variables que se encuentran en el interior o en el exterior de la organización o sistema multiorganizativo en que se opere. Si bien dichos factores situacionales son múltiples, algunos merecen ser destacados por su importante grado de influencia sobre la gestión del empleo y las personas:

- *En el contexto interno, la estructura de la organización, o conjunto de formas que se utilizan para dividir y coordinar el trabajo; y la cultura organizativa, o conjunto de convicciones tácitas, valores y modelos mentales compartidos por las personas.*
- *En el entorno, el marco jurídico de aplicación, el sistema político y los mercados de trabajo son los principales factores situacionales.*

Los ajustes mutuos entre los arreglos propios de la función pública y este conjunto de factores son una condición de éxito de las políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos, en cualquier entorno institucional.

Capítulo Cuarto

Requerimientos Funcionales de la Función Pública

Planificación de recursos humanos

Organización del trabajo

Todo sistema de función pública necesita articular un instrumental de planificación, mediante el cual la organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus

capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. La planificación constituye el nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas.

Para garantizar la calidad de la planificación de recursos humanos resultará imprescindible disponer de sistemas de información sobre el personal capaces de permitir un conocimiento real y actualizado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos, existentes y previsibles en el futuro, agregadas por diferentes sectores, unidades, ámbitos organizativos, cualificaciones, franjas de edad y cualesquiera otras agrupaciones necesarias para la adecuada gestión del capital humano.

Los mecanismos y procedimientos de planificación de recursos humanos deberán hacer posible:

- *La optimización de los efectivos cuantitativos y cualitativos disponibles.*
- *La adaptación flexible de las políticas y prácticas de personal a los cambios producidos en la organización y en su entorno.*
- *La correcta distribución de los recursos disponibles, la redistribución flexible de las personas en función de las necesidades organizativas y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las diferentes unidades y ámbitos organizativos.*
- *El seguimiento y actualización de sus previsiones.*
- *La participación activa de los directivos en los procesos de planificación.*

La organización del trabajo requiere instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), así como

los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (perfiles de competencias).

Las descripciones de puestos deben comprender la misión de éstos, su ubicación organizativa, sus principales dimensiones, las funciones, las responsabilidades asumidas por su titular y las finalidades o áreas en las que se espera la obtención de resultados.

Las descripciones de puestos perseguirán en cada caso el equilibrio adecuado entre:

- a) *La precisión en la definición de la tarea, de tal manera que existan los requisitos de especialización del trabajo que resulten necesarios en cada caso, y la estructura de responsabilidades quede clara.*
- b) *La flexibilidad imprescindible para la adaptación de la tarea ante circunstancias cambiantes. En especial, deberán prever la necesidad de que el ocupante del puesto pueda ser llamado a enfrentar situaciones no previstas, así como a comportarse cooperativamente ante demandas de trabajo en equipo.*

La rápida evolución de las necesidades sociales, las tecnologías y los procesos de trabajo aconseja una revisión frecuente y flexible de las descripciones de tareas.

Los perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos deben incorporar aquellas cualidades o características centrales cuya posesión se presume como determinante de la idoneidad de la persona y el correspondiente éxito en el desempeño de la tarea. La elaboración de los perfiles de competencias ha de tener en cuenta lo siguiente:

- *Debe existir coherencia entre las exigencias de las tareas, expresadas básicamente en las finalidades de los puestos, y los elementos que configuran el perfil de idoneidad del ocupante.*

- *La elaboración de perfiles debe ir más allá de los conocimientos técnicos especializados o la experiencia en el desempeño de tareas análogas, e incorporar todas aquellas características (habilidades, actitudes, concepto de uno mismo, capacidades cognitivas, motivos y rasgos de personalidad) que los enfoques contemporáneos de gestión de las personas consideran relevantes para el éxito en el trabajo.*
- *Los perfiles deben ser el producto de estudios técnicos*

Acceso al empleo

Realizados por personas dotadas de la cualificación precisa y el conocimiento de las tareas, y mediante la utilización de los instrumentos capaces de garantizar la fiabilidad y validez del producto.

La clasificación de los puestos de trabajo deberá dar lugar a estructuras ordenadas en función del valor de contribución que se atribuya a aquellos, y dotadas de la flexibilidad necesaria para facilitar:

- a) la movilidad funcional y geográfica de las personas, por razones de interés personal u organizativo, y*
- b) el reconocimiento de la mejora profesional mediante la asignación de tareas de superior dificultad o responsabilidad.*

La gestión de los procesos de acceso al empleo público se ha de llevar a cabo en todo caso de acuerdo con los principios siguientes:

- a) Publicidad, entendiéndose por tal la difusión efectiva de las convocatorias en unas condiciones que permitan que sean conocidas por la totalidad de candidatos potenciales.*
- b) Libre concurrencia, de acuerdo con unos requisitos generales de acceso al empleo público y sin más restricciones que las derivadas del perfil de competencias, que en todo caso deberá corresponderse con los requerimientos funcionales del puesto.*

- c) *Transparencia en la gestión de los procesos así como en el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección.*
- d) *Especialización de los órganos técnicos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, lo que exige la cualificación profesional de sus integrantes, derivada tanto del conocimiento de la tarea como del manejo de los instrumentos de selección de personas.*
- e) *Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, y en particular de cada uno de sus miembros considerados individualmente.*
- f) *Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes.*
- g) *Elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.*
- h) *Eficacia de los procesos de reclutamiento y selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto.*
- i) *Eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que deben rodearlos.*

Con respeto a los principios expuestos, y siempre de acuerdo con el perfil de los puestos que se trate de cubrir, los órganos responsables de gestionar y resolver estos procedimientos pueden utilizar los siguientes instrumentos de selección:

- *El análisis de la información biográfica de los candidatos y la valoración de sus méritos y referencias,*
- *La realización de pruebas de conocimiento orales o escritas,*
- *La ejecución de pruebas de aptitudes o capacidades cognitivas.*
- *La superación de pruebas físicas.*
- *La realización de ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas.*
- *La superación de pruebas psicométricas relacionadas con la exploración de rasgos de personalidad o carácter.*

- *La superación de exámenes médicos.*
- *La realización de entrevistas de selección.*
- *La realización de cursos selectivos de formación.*
- *La superación de períodos de prueba o prácticas*

La efectividad de los principios definidos para el acceso al empleo público exige muy especialmente que los sistemas de función pública protejan eficazmente la profesionalidad e imparcialidad de los órganos que gestionan y resuelven los procedimientos. Para ello, será necesario que existan medidas que garanticen:

- *La acreditación de la cualificación necesaria.*
- *La independencia de los miembros de tales órganos respecto del poder político o de otros grupos de interés, garantizada por las normas que rigen su nombramiento, ejercicio y cese.*
- *La no incursión en incompatibilidad por razones de interés directo en los procedimientos.*
- *La posibilidad de recusación por causa justa, por parte de interesados con un interés legítimo en ello.*

Los mecanismos propios de la función pública garantizarán en todo caso, en los procedimientos de acceso al empleo público, la efectividad de los principios de igualdad y no discriminación, así como los de igualdad de género e inclusión de las minorías necesitadas de especial protección, incorporando en caso necesario políticas y medidas activas de discriminación positiva o acción afirmativa.

Los principios y criterios adoptados por esta Carta en cuanto al acceso al empleo público son de aplicación, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias, a cualquier supuesto de incorporación a un puesto de trabajo, ya sea desde el exterior del sistema público o desde el interior del mismo, mediante procesos de movilidad o promoción.

La evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo debe formar parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil. Disponer de sistemas formales de evaluación del rendimiento permite:

- a) *Obtener informaciones necesarias para adoptar decisiones en diferentes áreas de la gestión de las personas (remuneración, promoción, capacitación, disciplina...)*
- b) *Validar políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, contrastando y valorando su impacto sobre el comportamiento humano en el trabajo.*
- c) *Orientar el desarrollo de las personas y su crecimiento profesional.*
- d) *Mejorar la motivación y el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.*

La evaluación del rendimiento, ya sea individual o de grupo, requiere la utilización de instrumentos fiables y válidos. Cuando la evaluación se centre en resultados, deberá basarse en la previa estandarización de éstos mediante el señalamiento de objetivos congruentes con las finalidades del puesto ocupado, y la identificación de indicadores precisos. Cuando la evaluación mida el comportamiento en el trabajo, deberá fundamentarse en la aplicación de escalas de conducta adecuadas, u otros instrumentos técnicamente probados. Se evitará en todo caso el uso de instrumentos ambiguos, de fiabilidad dudosa, susceptibles de introducir sesgos en la apreciación, o favorecedores de la mera subjetividad o arbitrariedad.

La evaluación del rendimiento laboral de las personas, especialmente cuando se realiza con finalidades de estímulo y mejora del desempeño, requiere la implicación activa de los directivos, superiores inmediatos de las personas evaluadas. El entrenamiento de los evaluadores en el dominio de las destrezas técnicas y habilidades sociales necesarias, así como el

logro de su compromiso efectivo con estas prácticas son condiciones cruciales de éxito.

Los sistemas de evaluación deben incorporar mecanismos por medio de los cuales las personas puedan manifestar su discrepancia frente a la valoración efectuada, y hacer llegar la misma tanto a sus supervisores como a instancias superiores.

Deberá velarse por evitar y sancionar una utilización inadecuada de la evaluación como apoyo de prácticas arbitrarias, despóticas o incursas en la figura del acoso moral.

En la medida posible, y en forma en todo caso coherente con la cultura interna de las organizaciones públicas, los sistemas de servicio civil incorporarán, especialmente con finalidades de desarrollo y mejora de las competencias personales, mecanismos de evaluación de 360 grados o similares, mediante los cuales las personas reciben retroalimentación de su desempeño por parte de los diferentes afectados por el mismo, ya estén situados por encima, por debajo o en un plano equivalente al de su posición jerárquica.

Todo sistema de gestión del empleo y las personas necesita una estrategia de compensación. Las estructuras salariales y las políticas y prácticas de retribución deberán responder a un conjunto de prioridades y objetivos vinculados a la estrategia y a la situación financiera y presupuestaria de las organizaciones, y no a meras prácticas inerciales o a medidas de respuesta reactiva frente a reivindicaciones individuales o colectivas o conflictos laborales. Las políticas de retribución intentarán en todo caso estimular en los servidores públicos el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.

La equidad debe ser el principio rector del diseño de las estructuras retributivas, así como el atributo básico de éstas. La equidad de la compensación se manifiesta tanto hacia el interior como hacia el exterior de la organización:

- a) *La equidad interna es la cualidad de que goza la estructura retributiva cuando las personas:*
- *Tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su propia contribución, y*
 - *Perciben que las compensaciones recibidas por los demás empleados son justas, cuando las comparan con las que reciben ellos mismos.*
- b) *La equidad externa reúne las notas de competitividad y eficiencia salarial:*
- *Una estructura retributiva es competitiva cuando resulta adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas de las competencias necesarias, en los distintos tipos de puestos que la organización precisa.*
 - *Una estructura retributiva es eficiente cuando los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún nivel o sector de puestos.*

El abanico salarial (diferencia entre la retribución total percibida por los empleados del nivel salarial superior y los del nivel inferior) deberá ser equilibrado: ni demasiado comprimido, porque reduciría los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento, ni demasiado amplio, lo que podría traslucir un síntoma de captura del sistema por algunas élites, y reflejaría un mayor o menor grado de inequidad salarial.

Desarrollo

En el caso de que se establezcan retribuciones variables con el fin de incentivar el rendimiento individual o de grupo, su aplicación deberá vincularse a la definición previa de estándares de resultado o desempeño, y a procedimientos fiables de evaluación, previamente definidos y conocidos por todos los interesados, y administrados con garantías que reduzcan en lo posible los elementos de subjetividad.

Las decisiones relativas a la administración de los salarios deberán adoptarse en general con arreglo a criterios coherentes y basados en el mérito y capacidad de las personas. Los sistemas de función pública deberán incorporar mecanismos que protejan las políticas y prácticas de compensación frente a la arbitrariedad, la búsqueda de rentas o el clientelismo político.

Los beneficios no monetarios incorporados a los sistemas de función pública deberán ser equitativos, eficaces para el logro de sus finalidades, y asumibles en términos de costo-beneficio.

El régimen de pensiones de los empleados públicos deberá ser adecuado para garantizar sus fines de previsión social, gozar de la necesaria solidez financiera, no crear privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no suponer una carga excesiva sobre el gasto del Estado y la economía de los países.

Los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan

en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización.

La carrera profesional de los empleados públicos será facilitada por regulaciones flexibles, que eliminarán en lo posible las barreras o limitaciones formales. Se crearán fórmulas alternativas a las carreras meramente jerárquicas, basadas en el reconocimiento del crecimiento y la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal del personal afectado.

Responsabilidad Laboral

La promoción a puestos de trabajo de nivel superior deberá basarse en la valoración del rendimiento, el análisis del potencial y el desarrollo de competencias. Se utilizarán para ello instrumentos dotados de la mayor objetividad posible, que reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo o clientelismo entales procesos.

Los empleados públicos deberán recibir la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos.

La formación de los empleados públicos deberá desarrollarse mediante planes diseñados para apoyar prioridades claras de la organización, en el marco de las políticas globales, y basarse en diagnósticos fiables de

necesidades. La inversión en formación debe ser objeto de evaluación, que se extenderá a la apreciación de los aprendizajes producidos, la satisfacción de los participantes, la relación entre resultados y costos y el impacto sobre el rendimiento de las personas en sus puestos de trabajo.

Los sistemas de función pública deben contar con mecanismos que aseguren, por los medios adecuados en cada caso, el control de presencia, la realización completa de la jornada de trabajo, los instrumentos para la reducción del absentismo y, en general, el cumplimiento de sus obligaciones laborales por parte de los empleados públicos.

Se establecerán y aplicarán con el mayor rigor las normas necesarias sobre incompatibilidades de los empleados públicos, con la finalidad de evitar que éstos intervengan en asuntos en los que puedan tener alguna clase de interés que comprometa su imparcialidad o ponga en cuestión la imagen de la Administración pública.

Los procedimientos disciplinarios deben permitir corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados públicos. El régimen disciplinario se basará en la tipificación de las infracciones, la graduación proporcional de las sanciones, la imparcialidad de los órganos que instruyen y resuelven los procedimientos, el carácter contradictorio de éstos, y la congruencia entre hechos probados y resoluciones. Los afectados por un procedimiento disciplinario deberán contar con todas las garantías propias del derecho sancionador.

Desvinculación

Relaciones humanas y sociales

El mero cambio de gobierno o la concurrencia de circunstancias o decisiones de exclusiva apreciación discrecional no serán, por sí mismas, causas suficientes para justificar despidos o rescisiones de empleo.

Cuando se establezca la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, se crearán los mecanismos necesarios para garantizar la acreditación objetiva de tales circunstancias. De igual modo, cuando exista la posibilidad de rescindir, individual o colectivamente, la relación de empleo de los empleados públicos por razones técnicas, económicas u organizativas que obliguen a la amortización de puestos de trabajo, la concurrencia de dichas causas deberá ser objetivamente acreditada mediante procedimientos dotados de las garantías necesarias.

Se consideran como criterios orientadores de las relaciones laborales en la función pública las siguientes:

- a) *El derecho de los empleados públicos a la defensa de sus intereses, en los marcos y con las modalidades que deriven de las distintas legislaciones nacionales.*
- b) *Cada una de las partes de las relaciones laborales debe representar, sin extralimitarse, el papel que le es propio, cuyo ejercicio ha de ser recíprocamente reconocido y aceptado.*
- c) *En lo que respecta a la fijación de las condiciones de trabajo, deberá estarse a lo que disponga la legislación nacional de aplicación en cuanto a los elementos de aquéllas que deben ser objeto de negociación y los que corresponden a las normas jurídicas o a facultades de decisión unilateral del empleador público.*
- d) *Los mecanismos y procedimientos que se establezcan deberán facilitar que las relaciones laborales se orienten, habitual y preferentemente,*

a la transacción y la concertación, evitando la confrontación y la descalificación del adversario.

Los sistemas de función pública deberán incorporar las reglas y políticas necesarias para garantizar los derechos de los empleados públicos en materia de salud laboral y seguridad en el trabajo.

Organización de la función de Recursos Humanos

Los empleadores públicos deberán ocuparse de conocer el clima laboral de sus organizaciones, evaluándolo periódicamente y teniendo en cuenta estas evaluaciones para la revisión y mejora de sus políticas y prácticas de gestión de las personas.

Las políticas y prácticas de comunicación interna se orientarán a:

- a) *Conocer las informaciones, iniciativas, sugerencias, opiniones y peticiones procedentes de los empleados públicos.*
- b) *Informar con precisión de las decisiones y directrices de las instancias superiores y hacer circular con fluidez las informaciones relevantes para los servicios y las personas, utilizando criterios de apertura que limiten la información reservada a aquellas materias que, por su naturaleza, deban permanecer confidenciales.*
- c) *Reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global y en las estrategias gubernamentales.*

Las funciones y responsabilidades centrales en materia de gestión del empleo y las personas exigen la existencia, en las organizaciones y sistemas multiorganizados del sector público, de núcleos especializados, dotados de una consistente cualificación técnica, y ubicados, desde el punto de vista estructural, en posiciones de autoridad formal coherentes

con el alto valor estratégico de su función. Son cometidos básicos de estos núcleos o departamentos centrales:

- a) *La elaboración de directrices estratégicas de gestión del empleo y las personas coherentes con la estrategia organizativa y el seguimiento y control de su aplicación.*
- b) *El impulso y dirección de los procesos de planificación de personal de alcance global, y la gestión de aquellas operaciones y procesos de gestión de recursos humanos que por razones de escala o especialización deban ser asumidas por una instancia central.*
- c) *El estudio, diagnóstico, evaluación e innovación de las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos y el impulso de las reformas necesarias para modernizarla y adaptarla a las necesidades cambiantes de las organizaciones públicas.*
- d) *El apoyo a los directivos de la cadena de mando de las organizaciones en el ejercicio de las funciones que les incumben como responsables de la gestión de las personas a su cargo.*

Sin perjuicio de las relevantes funciones de los núcleos o departamentos centrales de recursos humanos, los sistemas de servicio civil deben asignar a los directivos de línea al frente de las unidades productoras de los servicios públicos un papel predominante en la gestión de las personas a su cargo. Ello implica:

- a) *Descentralizar, transfiriendo a la línea de mando, todas aquellas decisiones en materia de personal de cuya centralización no se deriven mayores beneficios para la organización.*
- b) *Asumir desde las instancias centrales un papel principal de asesoramiento, apoyo y provisión de servicios técnicos especializados en materia de personal al conjunto de los directivos.*
- c) *Fortalecer las competencias de los directivos en materia de gestión de las personas, asumiendo líneas de capacitación permanente en los conocimientos y habilidades necesarias, y articular el conjunto de mecanismos de la función pública en forma tal que promuevan y*

estimulen la mayor implicación y responsabilización de los directivos en este campo.

Capítulo Quinto

Consideraciones Específicas sobre la Función Directiva

La función directiva profesional

Regulaciones específicas de la función directiva

Los requerimientos de profesionalidad de la Administración que son consustanciales a la función pública se extienden a la franja directiva o gerencial de los sistemas político-administrativos. Esta Carta entiende por tal aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos.

Una institucionalización adecuada de la gerencia pública profesional exige arreglos institucionales que hagan posible:

- a) *Una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión.*
- b) *Unos sistemas eficaces de control y rendición de cuentas que faciliten la exigencia de responsabilidades a los directivos. Los sistemas de control más adecuados al ejercicio de la dirección son los que operan preferentemente sobre los resultados.*

- c) *Un elenco de premios y sanciones vinculados a la responsabilidad asumida, y derivados de la evaluación de los resultados de la gestión.*
- d) *Un conjunto de valores comunes de referencia, centrados en la racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquéllos.*

La naturaleza de la función directiva pública exige, para la garantía de su profesionalidad, regulaciones específicas. Estas regulaciones deben definir el universo de cargos que se consideran de dirección pública profesional, delimitándolos tanto de las funciones políticas como de los puestos reservados a los miembros de la función pública o servicio civil ordinario. Tales normas serán de aplicación a la provisión de cargos directivos por personas provenientes de la función pública, así como, en su caso, a la incorporación de directivos procedentes de otros ámbitos.

Ya sea formando parte diferenciada de un mismo cuerpo normativo de función pública, o bien mediante un estatuto específico, las regulaciones de la función directiva deberán incorporar:

- *Exigencias de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos, así como los medios de acreditación de las mismas.*
- *Reglas de acceso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante la utilización de criterios de capacidad y mérito, haciendo asimismo posible el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.*
- *Reglas de evaluación y rendición de cuentas, que definan mecanismos de control por resultados, así como los criterios de apreciación de éstos.*
- *Reglas de permanencia que vinculen ésta a los resultados de la gestión, y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria.*

- *Incentivos que estimulen la buena gestión, vinculando una parte de la compensación, así como en su caso la promoción profesional, a los resultados.*

Capítulo Sexto

Condiciones de Eficacia de la Carta

Pluralidad de los posibles desarrollos

Marco jurídico

Esta Carta contiene un conjunto de elementos que se considera integrantes de un sistema de función pública a la altura de los fines y desafíos de las Administraciones Públicas contemporáneas. El desarrollo de este núcleo básico de componentes y su concreción en regulaciones, estructuras, procedimientos, políticas y prácticas de gestión admite una diversidad de desarrollos que deberán adaptarse a la historia, tradiciones, culturas y otros elementos del entorno institucional de las diferentes realidades nacionales, en la comunidad de países iberoamericanos. En particular, los criterios de gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de las organizaciones públicas adoptados por esta Carta permiten diferentes modelos de función pública desde el punto de vista de:

- *Los tipos predominantes de los sistemas de garantías y filtros de profesionalidad utilizados en el acceso al empleo público.*
- *La organización de la carrera profesional de los empleados públicos, y en especial la posibilidad de optar por sistemas de función pública de empleo o de carrera.*
- *La escala de administración del sistema, que puede ir desde modelos nacionales de patrón único, hasta una diversidad de estructuras e instancias gestoras, en función de criterios de articulación institucional, de escala territorial, de especificidad sectorial u otros.*
- *Los marcos de relaciones laborales, que pueden albergar diferentes grados y fórmulas de participación de los agentes sociales y ámbitos*

más o menos amplios de negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

Sin perjuicio de las diferencias entre modelos nacionales de función pública, la plena eficacia de los criterios de gestión del empleo y los recursos humanos incorporados por esta Carta requiere de un entorno institucional que los haga posibles. Son elementos relevantes de dicho entorno los marcos jurídicos del empleo público, el diseño estructural de los sistemas públicos y sus organizaciones, la capacidad interna de éstas y los valores culturales dominantes.

Los criterios de esta Carta exigen marcos reguladores que garanticen la profesionalidad y eficacia de la función pública. Para ello, será imprescindible que introduzcan modulaciones y especialidades singulares, distintas en algunos aspectos de las que regulan el empleo común. Las regulaciones del empleo público deberán:

- a) *Garantizar la plena operatividad de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el conjunto de las prácticas de gestión del empleo público y las personas que lo integran, protegiéndolo de la politización, el clientelismo, la arbitrariedad y la captura por intereses particulares.*
- b) *Limitar el alcance de la singularidad normativa a aquellos elementos indispensables para garantizar la profesionalidad de las Administraciones Públicas, sin incorporar especialidades que incurran en discriminación o privilegio de los servidores públicos.*
- c) *Rehuir una uniformización excesiva de las regulaciones que las incapacite para adaptarse a la extraordinaria diversificación y heterogeneidad de los sistemas políticoadministrativos contemporáneos.*
- d) *Incorporar las pautas de flexibilidad que resultan imprescindibles para una gestión eficaz de los recursos humanos, y que orientan las reformas de los sistemas de empleo público emprendidas en numerosos países a lo largo de las dos últimas décadas.*

El diseño estructural de las organizaciones públicas deberá incorporar, para hacer posible una gestión eficaz de los sistemas de función pública, los siguientes elementos básicos:

- *Instancias especializadas en la gestión del empleo y los recursos humanos, investidas de la autoridad formal correspondiente al valor estratégico de su función y caracterizadas por una triple orientación a:*
 - *la racionalidad en el manejo de los recursos,*
 - *la innovación de las políticas y prácticas de gestión de las personas, y*
 - *al apoyo y asesoramiento a los directivos de línea para el desempeño de sus funciones como gestores del personal a su cargo.*
- *Una orientación que garantice a la dirección de los centros y las unidades productoras de los servicios públicos las atribuciones de gestión necesarias para gestionar a su personal, con los debidos sistemas de control y responsabilización.*

Capacidad interna

Cambio cultural

La administración de sistemas de función pública en línea con las orientaciones de esta Carta requiere la posesión, por las organizaciones públicas, de las competencias imprescindibles.

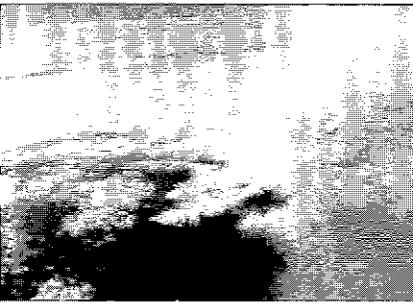
Estos requerimientos presentan algunos rasgos diferentes para los órganos centrales y para las direcciones de línea:

- *Las instancias centrales responsables de los recursos humanos deberán estar dotadas de una alta cualificación profesional, incorporando la multidisciplinariedad propia de la gestión de las personas, lo que exige combinar equilibradamente las aproximaciones propias de los campos del derecho, la economía, la psicología social y la gestión pública.*
- *Los directivos al frente de las unidades productoras deberán disponer de la capacitación adecuada para el desarrollo de las habilidades técnicas y sociales necesarias para la gestión de equipos humanos. En*

particular, resulta fundamental su entrenamiento en las destrezas de carácter interpersonal y relacional.

La eficacia de los arreglos institucionales que esta Carta considera integrantes de los sistemas de función pública requerirá, en mayor o menor medida, en los diferentes entornos nacionales, la adaptación de las reglas informales, modelos mentales y pautas establecidas de conducta que caracterizan al funcionamiento de los sistemas públicos. En todo caso, resultará imprescindible para conseguir una efectiva articulación del modelo que se propugna:

- a) *La interiorización de modelos de Administración Pública que excluyen su patrimonialización por la política y asumen la necesidad de administraciones profesionales basadas en el sistema de mérito como señas de identidad de democracias sólidas.*
- b) *La superación de las visiones burocráticas sobre las Administraciones Públicas, basadas en la adopción de rutinas normalizadas y la reproducción de procedimientos establecidos, y su sustitución por enfoques orientados a la producción de resultados, la innovación y el aprendizaje.*
- c) *La adopción de enfoques flexibles de gestión de las personas, coherentes con las tendencias actuales del mundo del trabajo y las reformas de la gestión pública.*
- d) *La incorporación por los diferentes actores institucionales de los valores propios del servicio público, y en particular la honestidad de los comportamientos públicos, la austeridad en el manejo de los recursos, la transparencia de las decisiones, la evaluación y rendición de cuentas y el compromiso con el servicio a los ciudadanos.*



Visión comparativa del empleo público

José Luis Mora Castro*

Tamaño y costo de la nómina del gobierno

Países	Personal público/ población	Personal público/PEA	Nómina sector público/gasto público total
Argentina	4.9	11.7	37.8
Brasil	3.3	7.5	38.3
Chile	2.5	6.3	-
México	4.8	12	44.6
Promedio países latinoamericanos	3.88	9.38	40.23
Canadá	4	8.4	10
Estados Unidos	7.1	14.7	8
Francia	7	15.6	16
España	-	10.2	11
Promedio países desarrollados	6.03	12.23	11.25

Fuente: Documento Elaborado por Blanca Heredia, La Economía Política de la Creación de servicios civiles de Carrera: La experiencia de México en los años 90. Preparado para la Red de Gestión y Transparencia del diálogo Regional de Política del BID, junio 2002.

*Subcoordinador de Investigación del Instituto de Investigación y Administración Pública del Estado de México, IAPEM.

Calidad de la Burocracia

Países	Rendición de cuentas*	Control sobre funcionarios públicos*	Calificación IPC** EN 2001	Lugar IPC
Argentina	2.5	2	3.5	57
Brasil	2.4	3.3	4	46
Chile	3.9	3.7	7.5	18
México	2.4	1.7	3.7	51
Perú	1.9	2.6	4.1	44
Estados Unidos	--	--	7.6	16
Inglaterra	--	--	8.3	13
España	--	--	7	22
Francia	--	--	6.7	23
Finlandia	--	--	9.9	1

Fuente: Documento Elaborado por Blanca Heredia, La Economía Política de la Creación de servicios civiles de Carrera: La experiencia de México en los años 90. Preparado para la Red de Gestión y Transparencia del diálogo Regional de Política del BID, junio 2002.

**Escala de 1 a 10 donde 1 es nada transparente y 10 es muy transparente.*

Rendición de cuentas indica el grado de transparencia y el acceso de información del poder ejecutivo en el gasto federal.

El control sobre los funcionarios públicos se refiere a la transparencia de sus salarios y prestaciones, así como a la efectiva aplicación de penalizaciones por estos delitos.

*** Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Muestra de 91 países.*

Fuente: Transparencia Internacional, Índice de Percepción de Corrupción, 2001.

Empleo Público en México

País	AÑO	Valores Absolutos					Relación Porcentual			
		Gobierno Central	Gobierno Subnacional	Gobierno General	Empresas Públicas	Total Empleo Público	Gobierno Central	Gobierno subnacional	Empresas Públicas	Total Empleo Público
México	1991	1,469.000	1,488.000							
	1995	1,256.264	2,210.246	3,904.003	521.515	4,422.518	28,4	50,0	11,8	100,0
	1999	1,194.685	2,480.934	4,418.142	197.909	4,616.051	25,9	53,7	4,3	100,0

Fuente: Informe sobre la situación y las tendencias del empleo público en América Latina: Un estudio comparativo entre países de la región. Documento elaborado por José Sulbrandt, por encargo del CLAD. Mayo de 2002.

www.clad.org.ve/siare/tamano/deca1990/documento.html.

- Para el año 2000, la Administración Pública Federal en México, tenía 2.997.872 plazas, distribuidas de la siguiente forma:
 - Sector educación: 51 %
 - Sector salud y seguridad social: 22 %
 - Seguridad pública (militares y civiles): 10 %
 - Sector público federal (personal de base y de confianza): 17 %

Composición sectorial del PIB en México

Concepto	1988	1994	1999
Sector público	20.4	14.7	13.4
Gobierno general	10.1	9.1	8.4
Empresas públicas	10.3	5.6	5.0
Sector privado	79.6	85.3	86.6

Fuente: INEGI, SCNM, Indicadores Macroeconómicos del sector público, 1988-2000, cuadro 29.

Servicio profesionalizado y sistemas de control y evaluación de la función pública

País	Servicio civil meritocrático	Contrapesos institucionalizados	Corrupción (Índice de Transparencia Internacional 2002)
Alemania	Si	Si	Baja (7.3)
Brasil	No	No	Alta (4.0)
Chile	Si	Si	Baja (7.5)
España	Si	Si	Baja (7.1)
Estados Unidos	Si	Si	Baja (7.7)
Francia	Si	Si	Baja (6.3)
Italia	Si	Si	Baja (5.2)
México	No	No	Alta (3.6)
Perú	No	No	Alta (4.0)
Reino Unido	Si	Si	Baja (8.7)

Fuente: Documento de trabajo, Sistemas de Servicio Civil: una comparación internacional, elaborado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, María de los Angeles Mascott Sánchez, diciembre 2002.

Empleados del sector público según tipo de organización (en porcentajes)

País	Administración Nacional*	Administración Subnacional**	Empresas Públicas***	Total
Argentina				
1991	28	60	12	100
1999	26	73	1	100
Chile				
1990	59	12	29	100
1999	68	12	20	100
Costa Rica				
1990	90	4	4	98
1998	92	5	2	99
México				
1990	56	24	20	100
1998	34	54	12	100

Fuente: Documento Elaborado por Blanca Heredia, La Economía Política de la Creación de servicios civiles de Carrera: La experiencia de México en los años 90. Preparado para la Red de Gestión y Transparencia del diálogo Regional de Política del BID, junio 2002.

Porcentaje del servicio civil con respecto al servicio público

País	1985*	1990	1996**	1997
Australia	--	12.6	10.9	10.1
Canadá	9.3	9	8	7.7
Francia	38.1	38.4	41.9	--
España	--	16.9	--	14.2
Suecia	45.8	30.9	23.6	--
Reino Unido	13.5	13	12.9	12.5
Estados Unidos	13.9	12.7	10.3	--

*1986 para Canadá

** 1995 para Suecia

Fuente: OCDE Structure of the civil service employment in seven OECD Countries, OCDE, 1999, p.6.

Porcentaje del Empleo Público respecto al Empleo Total

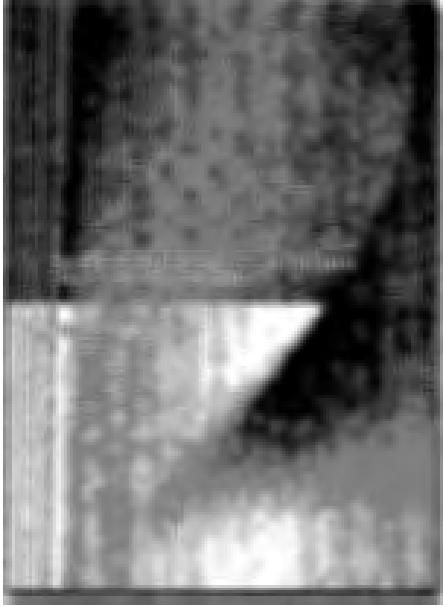
País	Porcentaje
Alemania*	15.3
Belgica*	18.7
Canadá*	18.9
España*	15.3
Estados Unidos*	13.2
Francia*	25.1
Italia*	13.5
Japón*	5.9
Reino Unido*	14.1
Suecia*	30.7
Perú**	7
Argentina**	13
Costa Rica**	15
México***	15

*Datos correspondientes a 1997

**Datos correspondientes a 1998

***Datos correspondientes a 1999

Fuente: Documento de trabajo, *Sistemas de Servicio Civil: una comparación internacional*, elaborado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, María de los Angeles Mascott Sánchez. Cuadro elaborado con datos de la OCDE, *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana*, CLAD, 2000.



La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública

Adriana E. Bazán Trousselle*

El libro *La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública* de Ricardo Uvalle Berrones, es una edición del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., publicada en el dos mil tres, en la ciudad capital del Estado de México. Es una obra de cinco capítulos redactados de forma descriptivo-analítico y vinculados coherentemente en el marco del tema responsabilidad política e institucional, a través del cual se ofrece un panorama del entorno complejo que tiene la administración pública contemporánea, frente al fenómeno de la transformación en los ámbitos político, económico y social, reconociendo así una nueva tendencia a considerar en el futuro no lejano.

Es cierto es que el nuevo sentido que asume la administración pública no puede ser equiparable a su predecesora porque es producto de la revaloración de los principios de su organización, estructura y desempeño para dar respuesta a las exigencias de la transición que hoy en día enfrentamos.

*Coordinadora de Investigación del Instituto de Administración Pública del Estado de México, IAPEM.

En ese sentido, el tema de la obra es resaltado en el prólogo por Roberto Moreno Espinosa y, con una tendencia prospectiva de Ricardo Uvalle, complementa el cuerpo capitular con un apartado de conclusiones, definiendo el modelo de administración pública que debe ajustarse a nuestra realidad.

Considerando que la administración pública siempre ha tenido una posición estratégica y significativa en la vida en común y con base en un proceso de democratización, el autor expone lineamientos estratégicos destinados a garantizar una reforma administrativa substancial e integral, orientada a la obtención de una efectividad política e institucional.

Señala como condición imprescindible para valorar su ejecución, la relación que guarda con el ciudadano, habida cuenta de su acrecentada participación en los asuntos de la vida pública, donde el interés público se convierte en un interés compartido. Por eso, es determinante favorecer la relación con los diversos actores, considerando los medios que en su conjunto dan cauce a las expectativas y respuestas institucionales.

No menos importante, es que el autor establece la expansión y diversificación del carácter público de la administración con base en la continuidad, productividad y eficiencia de la presencia ciudadana, generando y fomentando situaciones que favorezcan su cooperación en las actividades que son de interés compartido, para abrir paso al derecho a la información, la comunicación y la publicación que conlleven a conformar un gobierno abierto y responsable.

Este es un gobierno sustentado en la viabilidad y eficiencia de sus actos destinados a favorecer las exigencias y demandas de la sociedad, a través de políticas públicas, las cuales se diseñan e implementan en un marco de redistribución del poder.

Por ello, la descentralización del poder contribuye a un acercamiento y cooperación entre los diversos órdenes de gobierno, previendo acciones conjuntas como integrantes de la unidad política, económica, territorial y social que conforman. Aún más, Ricardo Uvalle precisa el alcance del principio de subsidiaridad, para que las decisiones se adopten al nivel más cercano posible al ciudadano.

En el aspecto social, la diversidad e interacción de conductas conllevan a la exigencia de un trato igualitario y oportunidades justas de desarrollo, representando para la administración pública, la definición de criterios, normas y procesos que se condensan en un trato más abierto, humano y plural que institucionalice la heterogeneidad de la sociedad.

Es obvio, que la orientación y contenido de las políticas contempladas en el nuevo perfil que asuma la administración pública estarán relacionadas a su propia acción, sobre todo cuando ésta es un impulso de la política. En consecuencia, la interacción entre política y administración conforman una unidad de decisión y acción. La administración es la capacidad para traducir en programas específicos los valores que la política asume en cuanto compromiso. Dicha vinculación, desde el ángulo de la institucionalidad pública, se sustenta en los estilos de dirección pública, la calidad del desempeño gubernamental y político, la imparcialidad en la función pública y la rendición de cuentas.

Para Ricardo Uvalle, la democracia moderna es el conjunto de opciones que permiten la estructuración de las decisiones y las acciones que pueden traducirse en estrategias que favorecen el abordaje metódico y puntual de los asuntos comunes. Invoca fórmulas de entendimiento y cooperación para la convivencia entre los diversos actores en la sociedad. Reconoce la diversidad, el consenso y la oposición institucional que permiten el desarrollo colectivo. Establece como pilar el principio de igualdad para organizar la vida social, política y económica en el Estado moderno.

En esa perspectiva, el fortalecimiento de la capacidad de la administración pública correlacionada con su responsabilidad institucional y política, es importante para recuperar su prestigio como la institución que garantiza la producción y reproducción de las condiciones de vida, en una dirección continua hacia los valores de la democracia.

Asimismo, la gobernabilidad en el ámbito público se compromete a mantener el orden y estabilidad en la vida organizada y productiva de la sociedad, a través de un esquema institucional eficaz, entendiendo como gobernabilidad, el proceso que se desarrolla en y con las instituciones que se han creado para dar dirección a la vida pública.

La gobernabilidad orientada por una gestión pública que se identifique con la categoría del buen gobierno (calidad institucional y capacidad del mismo), favorece un espacio justo de convivencia y tolerancia, donde la gestión pública adquiere nuevas formas de acción orientadas a la eficiencia y racionalidad. Su capacidad favorece una nueva relación con el público ciudadano, fincada en la rendición de cuentas, la transparencia, la evaluación pública y el prestigio ético de sus servidores públicos. En este

sentido, el autor de la obra refiere que la gestión pública constituye una de las principales estrategias para la gobernabilidad, al interactuar con los diversos actores de la sociedad.

Por otro lado, la legitimidad y legalidad del gobierno dependerá de los resultados que se obtengan y del punto de origen para reconocer o aceptar a la autoridad, principios que orientan los alcances de la administración, respectivamente.

Es así, como la administración de las políticas públicas garantiza un gobierno para la comunidad; una administración para y el ciudadano.

La obra analiza también, la etapa de incertidumbre que vivimos en un futuro condicionado por el nuevo orden mundial. La responsabilidad de la administración pública al respecto, es enfrentar los retos y desafíos con un sistema de capacidades que permitan dirigir y coordinar los esfuerzos de inserción, en el proceso de desarrollo, la calidad de vida y la competitividad en el escenario internacional.

Por ello, su responsabilidad esta sujeta a condiciones pragmáticas, que conlleven a una administración ágil, flexible y transparente, dotada de eficiencia, eficacia y efectividad y, sobre todo con una renovada orientación hacia el ciudadano.

En la dimensión política de la administración pública, Ricardo Uvalle sustenta la congruencia y eficacia de la administración, en la lealtad institucional como imperativo de identificación entre el servidor público y las instituciones. En el mismo sentido, se encuentra el enlace de la ética de la responsabilidad con las políticas públicas, resultando el medio por el

cual se refleja la congruencia entre la oferta de gobierno y el modo en que se cumple, y la figura del público usuario que no cesa en el afán de que el desempeño de la administración pública sea eficaz y competitivo.

Con base en lo anterior, el conocimiento del ejercicio del poder responsable contribuye a que los ciudadanos y la opinión pública en general tengan confianza y credibilidad en su institucionalidad. Por ello, la rendición de cuentas y la práctica de la evaluación pública como atributos de las sociedades abiertas, competitivas y liberales, se suman a la dimensión política de la administración pública.

Así, el autor del libro define el sentido, alcance y contenido de la responsabilidad que tiene la administración pública contemporánea, para adquirir, a partir de su innovación y mejora, un significado distinto al que se conoce; porque ahora se sustenta en el consenso y la democracia.

Criterios para colaborar en la Revista IAPEM



La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2001-2004, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los ensayos deberá abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- *Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local*

- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*
- *Administración Pública Municipal*
- *Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local*
- *Administración Pública Local y Reforma Fiscal*
- *Programas Sociales Gubernamentales*
- *Gobierno Electrónico*
- *Gestión Pública y Medios*
- *Administración Local y Procuración de Justicia*
- *Participación Social y Gestión Pública Local*
- *Finanzas Públicas Locales*
- *Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local*
- *Ética en el Servicio Público*
- *Rendición de Cuentas*
- *Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local*
- *Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales*
- *Calidad y Productividad en el Servicio Público*
- *Colaboración y Cooperación Intergubernamental*
- *Federalismo y Municipalismo*

2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

() Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8. Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos)

Braibant, Guy. "Reflexiones actuales sobre Administración Pública", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9. Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10. Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11. El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12. El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los ensayos, un total de 10 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

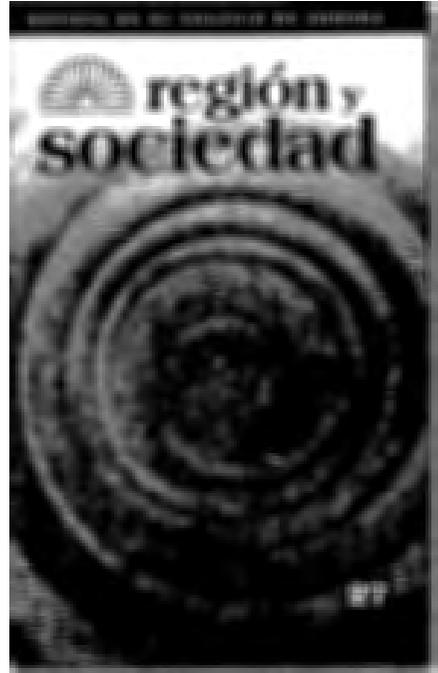
13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM)

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
www.iapem.org.mx

Coordinación de Investigación
Paseo Matlazincas 2008,
Barrio La Teresona,
Toluca, México.
Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y
167 10 06.
e-mail: instituto@iapem.org.mx
investigacion@iapem.org.mx
abazan@iapem.org.mx



region@colson.edu.mx

 **región y
sociedad**
REVISTA DE EL COLEGIO DE SONORA

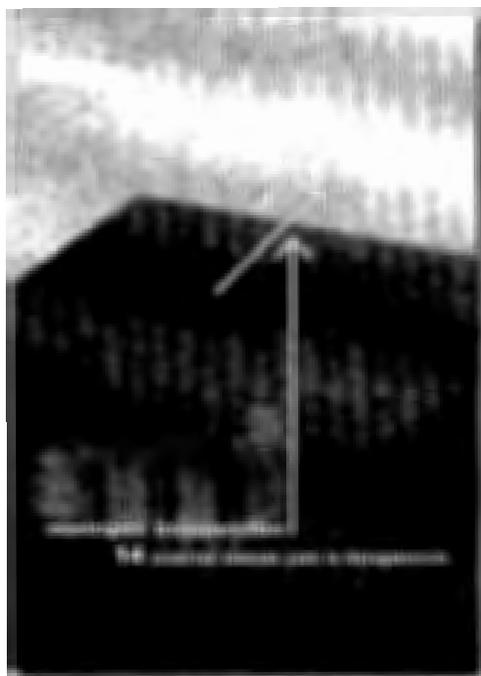
PUBLICACION CUARTERINARIA, VOL. XVI, NO. 27, MAYO-AGOSTO DE 2003

ÍNDICE

ARTÍCULOS

- 3 Política migratoria de México y Estados Unidos y algunas de sus consecuencias
DAVID GARCÍA LARSENAGA
- 35 Las elecciones de gobernador en Sonora, 1997
JOSE RAFAEL MEDINA
VICENTE MARTÍN, BARRERO
- 81 Crecimiento económico y desigualdades regionales en México: el impacto de la infraestructura
ROSE ALBA FLORES
- 107 Especialización industrial y desarrollo empresarial en Baja California
ALEXANDER STEINIGART
GUADALUPE GARCÍA
- 153 La informalidad de los mercados laborales de Sonora y la frontera norte de México
MARIO GARCERÁN GARCÍA
JOSÉ ANTONIO YÁÑEZ VILLAR

- 179 Empresarios e Innovación tecnológica en Sonora
SANTOS LOPEZ LEVIN
- FISEFIAS
- 215 Raquel Parada Rocha
Empresas restructuradas: inserción tecnológica, organización del trabajo y flexibilidad laboral. Los casos de los subsectores textilero y alimentario en Jalisco
FRANCISCO ZÚÑIGA
- 221 Norris C. Clement
The us-Mexican Border Environments: us-Mexican Border Communities in the NAFTA Era
FRANCISCO LEÓN



INDICE

14 acciones básicas para la transparencia municipal

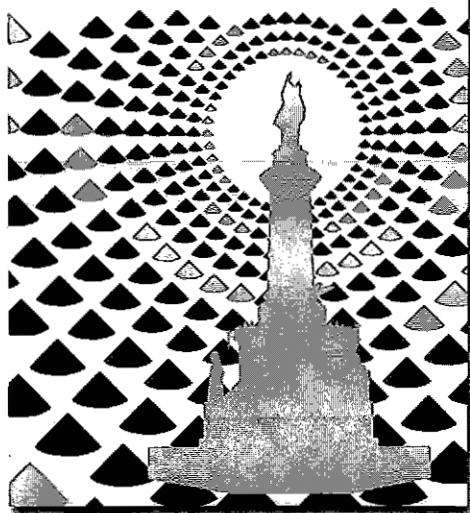
Introducción

1. Transparenciar las actividades en áreas críticas
2. Actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal
3. Informar sobre los proveedores del municipio
4. Informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública
5. Informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales
6. Publicar los gastos de comunicación social y de representación
7. Informar sobre los ingresos brutos del Alcalde, Regidores y funcionarios
8. Difundir información sobre trámites y servicios municipales
9. Difundir los reglamentos municipales
10. Publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad
11. Brindar atención de calidad a la ciudadanía
12. Crear y poner en acción los Comités Municipales
13. Precisar que el Catálogo funciona con criterios de transparencia
14. Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana

3

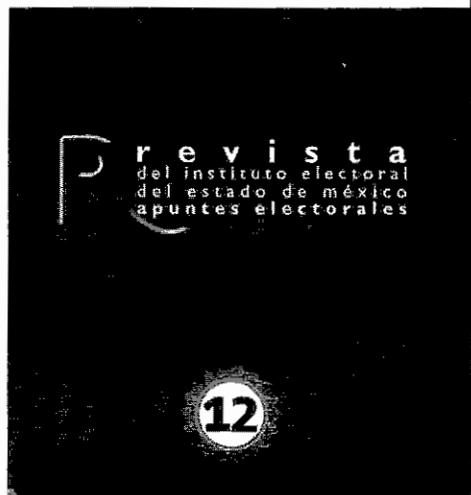
Por un mejor gobierno

Movimiento ciudadano en Ciudad Juárez



Índice

Los Ciudadanos y su gobierno	5
Ciudadanos en Movimiento	6
El inicio	7
Los perfiles, la fase	8
La situación de la profesionalización	9
La coyuntura	10
Compartiendo pactado	11
Los modales y sus compromisos	12
La evolución	13
El perfil y el desgano	14
Los resultados	16
La prensa en Juárez	17
Lo público y lo privado	18
La conducta esperada	19
El futuro	21
Compartiendo la experiencia	22
Lecciones aprendidas	23
El grupo y sus integrantes junio 2003	24



www.ieem.org.mx

í n d i c e

PLUMAS Y LETRAS

El voto indígena en el Estado de México: 1990-2003. 9
Luisa Rula Monrreal

EXPEDIENTE ELECTORAL

Más escaños con menos votos: Sobre-representación distrital
en el Estado de México en perspectiva comparada. 31
Diego Riquelme

AGENDA POLÍTICA ELECTORAL

The comparative study of Electoral Governance. 49
Shahen Monzaf and Andreas Schedler

El estudio comparado de la gobernación electoral. 77
Shahen Monzaf y Andreas Schedler

Can parties police themselves?
Electoral Governance and Democratization. 104
Fabrice E. Lehoucq

¿Pueden los partidos ser juez y parte?
Gobernabilidad electoral y democratización. 128
Fabrice E. Lehoucq

UN CONSEJO

El desarrollo de la democracia frente a la visión de género. 157
Cecilia Marcela Jiménez

UN CONSEJO

Experiencia en la Organización, Capacitación Electoral
y DREP en el Estado de México: una alternativa. 212
Alfonsi Aragón Juárez Franco

Democracia y Género. 226
Nelly Lucía Gómez Iturr

La fiscalización a los partidos políticos
en el Estado de México. Fortalezas y debilidades. 232
Eupomio Betzama Ramírez

TEXTOS

Un mundo deshecho
Los efectos de la globalización en nuestras vidas. 239
Anthony Giddens

Hijos de la libertad. 242
Ulrich Beck

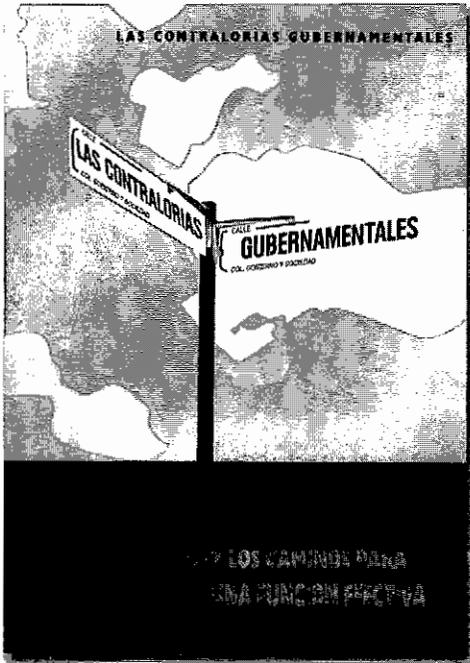
¿Existen en la globalización. 248
Joseph E. Stiglitz

¿Qué es la democracia?. 246
Giuseppe Sartori

INFOIEEM

Avanzar en el proceso de democratización, objetivo del IEEM. 253





INDICE

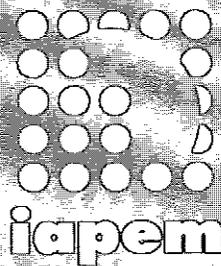
- Introducción
- 1. El paradigma tradicional en las Contralorías gubernamentales
- 2. Frentes de mejora en las Contralorías gubernamentales
 - a) El frente externo (relación gobierno-sociedad)
 - b) El frente interno (interacción al interior del gobierno)
- 3. Una nueva visión para las Contralorías gubernamentales
 - a) La Contraloría como promotora de la rendición de cuentas y de la transparencia
 - b) La Contraloría como diseñadora de parámetros administrativos y operativos
 - c) La Contraloría como vinculatoria entre el gobierno y la sociedad
- 4. Naciendo del proceso de Estrategia-Recursos, una buena práctica



ÍNDICE

Introducción

1. Definir las prioridades globales y metas a corto, mediano y largo plazo del Ayuntamiento
2. Establecer políticas y parámetros financieros
3. Estimar los ingresos y egresos a corto plazo y pronosticar las tendencias a largo plazo
4. Informar en todo momento a todas las partes interesadas
5. Preparar y realizar el ejercicio de captación de datos
6. Preparar el primer borrador comparando gastos con ingresos
7. Balancear gastos con ingresos y preparar el segundo borrador
8. Informar al Cabildo, publicar y deliberar el segundo borrador
9. Asimilar los aportes de las deliberaciones y preparar la versión final del presupuesto
10. Publicar la versión final y empezar a monitorear el desempeño

A large, stylized illustration of a person's head and shoulders, wearing a wide-brimmed hat and a decorative sash, set against a background of wavy lines. The illustration is rendered in a high-contrast, black and white style with a grainy texture.

convocatoria

Premio IAPEM 2003

Tradición y excelencia

Con el objetivo de fomentar el estudio de la administración pública, así como contribuir al desarrollo de una cultura de calidad en el servicio público, mediante la realización de investigaciones teóricas y teórico-prácticas que contribuyan al desarrollo y mejoramiento de la disciplina publiadministrativa y de sus ciencias afines,

EL INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, CONVOCA AL PREMIO IAPEM 2003

Objetivos particulares:

1. De las investigaciones teóricas:

Impulsar la realización de investigaciones teóricas de calidad que contribuyan, desde un punto de vista sólidamente disciplinario o multidisciplinario, al estudio y comprensión de la evolución, actualidad, tendencias y prospectiva de la administración pública estatal y municipal.

2. De las investigaciones teórico-prácticas:

Estimular la realización de investigaciones de calidad que centren su interés en la formulación de propuestas teórico - prácticas, que contribuyan al desarrollo de las administraciones públicas, con especial énfasis en el Estado de México.

La presente Convocatoria se regirá por las siguientes

Bases:

PRIMERA. Podrán participar los asociados del Instituto, servidores públicos, académicos, investigadores, estudiantes y todos aquellos ciudadanos mexicanos interesados en el avance teórico y práctico de la administración pública estatal y municipal.

SEGUNDA. Los trabajos de investigación, estudios de caso o aplicación, podrán abordar con énfasis en el Estado de México y/o alguno(s) de sus municipios, temáticas propias de administración pública o ciencias afines.

TERCERA. De los trabajos:

1. Deberán presentarse en español, en original impreso y seis copias, adjuntando versión electrónica en disco de 3.5 o CD.

2. Las investigaciones deberán tener una extensión mínima de 100 páginas, y máxima de 250 (incluyendo cuadros, gráficas y mapas), en tamaño carta, interlineado a doble espacio, en tipo de letra Arial 12.
3. Deberán remitirse bajo seudónimo, suprimiendo cualquier elemento que identifique al(os) autor(es), quien(es) entregará(n) en sobre cerrado (con la leyenda Identidad) los datos necesarios para su identificación: seudónima, título de la investigación, nombre completo, domicilio, teléfono(s), dirección electrónica y síntesis de currículum vitae.
4. Podrán entregarse directamente en las instalaciones del IAPEM, o remitirse por correo certificado o por servicio de paquetería especializado, a las oficinas centrales o a las Delegaciones del Instituto de Administración Pública del Estado de México (consultar direcciones al final de la Convocatoria), a más tardar a las 18:00 horas del 28 de mayo de 2004.
5. Los concursantes recibirán un comprobante de recepción de sus trabajos, previa constatación

de que cumplen las Bases de la presente Convocatoria.

6. Los sobres cerrados con los datos señalados en párrafos anteriores, deberán ser dirigidos a "Premio IAPEM 2003. Tradición y Excelencia".
7. Los trabajos presentados serán remitidos para su resguardo por Notario Público, quien levantará el acta y dará a conocer la identidad de los participantes, una vez que el jurado emita su veredicto.

CUARTA. No podrán concursar:

1. Los trabajos en cuya elaboración hubiesen participado más de 3 personas.
2. Las investigaciones Teóricas y Teórico-Prácticas institucionales o contratadas por alguna dependencia o entidad pública o privada, que no cuenten con la autorización por escrito.
3. Las que hubiesen sido publicadas o galardonadas en certámenes previos al presente u otros.
4. Manuales, monografías, guías e instructivos.
5. Aquellas personas que hubiesen recibido el Premio IAPEM en certámenes anteriores; que se encuentren trabajando en el Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C.; o que formen parte de su actual Consejo Directivo.

QUINTA. No se devolverán originales ni copias de los trabajos registrados.

SEXTA. Podrán inscribirse tesis que sirvan para obtener un grado académica en administración pública o en disciplinas afines, siempre y cuando sus bases y planteamientos sean actuales y no hayan sido publicadas.

SÉPTIMA. Los criterios de evaluación de las investigaciones teóricas y teórico-prácticas, serán los siguientes:

1. Vinculación del contenido del trabajo con los objetivos del Certamen.
2. Originalidad.- Carácter innovador del trabajo.
3. Relevancia.- Aportaciones teóricas y/o prácticas que coadyuvan a la solución de problemas actuales de la gestión pública, con énfasis en el ámbito local.

4. Rigor metodológico.- Comprende lo relacionado a la sustentación teórica y manejo de los referentes teóricos y empíricos; congruencia en desarrollo de los planteamientos teóricos y manejo de fuentes, estudio de casos y análisis información de primera mano y/o fuentes secundarias; análisis, interpretación, elaboración de conclusiones y manejo de referencias y citas de las fuentes bibliográficas, hemerográficas documentales, electrónicas, técnicas estadísticas, de acuerdo a cada caso.
5. Estilo.- Claridad y coherencia en la exposición, manejo adecuado del lenguaje.
6. Oportunidad.- Vigencia de la información.

OCTAVA. Del jurado

Se integrará un sólo Jurado para dictaminar sobre los trabajos presentados, mismo que estará conformado con un representante de cada una de las instituciones que se mencionan a continuación que será profesional o investigador especializado en administración pública, preferentemente con conocimientos relacionados con experiencias y avances publiadministrativos en el Estado de México:

- Gobierno del Estado de México
- Universidad Autónoma del Estado de México
- Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- El Colegio Mexiquense, A. C.
- Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

NOVENA. El Jurado será presidido por el Presidente del Consejo Directivo del IAPEM, y el Secretario Ejecutivo del mismo fungirá como Secretario en la sesión en las que se determinen los resultados.

DÉCIMA. El Jurado podrá eventualmente, declarar desierto tanto el Premio como la Mención Honorífica, si considera que los trabajos presentados no cumplen con los términos establecidos en esta Convocatoria.

DECIMOQUINTA. El Director del IAPEM tiene facultades para emitir y revocar el 72 de las leyes de Fideicomisos de la Federación, de los Estados y Municipios que se refieren en el artículo 125 de la Constitución.

DECIMOSEXTA. Sobre acciones y defensas.

El IAPEM tiene facultades para emitir y revocar el 72 de las leyes de Fideicomisos de la Federación, de los Estados y Municipios que se refieren en el artículo 125 de la Constitución. Asimismo, tiene facultades para emitir y revocar el 72 de las leyes de Fideicomisos de la Federación, de los Estados y Municipios que se refieren en el artículo 125 de la Constitución.

DECIMOTERCERA. Sobre publicaciones.

El IAPEM tiene facultades para emitir y revocar el 72 de las leyes de Fideicomisos de la Federación, de los Estados y Municipios que se refieren en el artículo 125 de la Constitución. Asimismo, tiene facultades para emitir y revocar el 72 de las leyes de Fideicomisos de la Federación, de los Estados y Municipios que se refieren en el artículo 125 de la Constitución.

DECIMOCUARTA. En el caso de que el IAPEM no tenga facultades para emitir y revocar el 72 de las leyes de Fideicomisos de la Federación, de los Estados y Municipios que se refieren en el artículo 125 de la Constitución.

DECIMOQUINTA. En el caso de que el IAPEM no tenga facultades para emitir y revocar el 72 de las leyes de Fideicomisos de la Federación, de los Estados y Municipios que se refieren en el artículo 125 de la Constitución.

DECIMOSEXTA. En el caso de que el IAPEM no tenga facultades para emitir y revocar el 72 de las leyes de Fideicomisos de la Federación, de los Estados y Municipios que se refieren en el artículo 125 de la Constitución.

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

Para mayor información:

OFICINAS CENTRALES EN TOLUCA

Av. Miguel Hidalgo y Costilla Pte. No. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080.
Teléfonos: (722) 214 38 21
(722) 214 06 89
(722) 214 07 83

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN EN TOLUCA

Paseo de los Matlazincas No. 2008,
Barrio Lo Teresona, C.P. 50040.
Teléfonos: (722) 167 10 03
(722) 167 10 05
(722) 167 10 06

DELEGACIÓN REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917,
Col. La Comunidad, C.P. 54000.
Teléfonos: (55) 55 65 74 11
(55) 53 90 96 84
(55) 55 65 88 84

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTLAHUACA

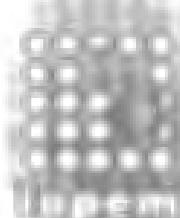
Av. Saitama s/n, Barrio de San Pedro, C.P. 50740.
Teléfono: (712) 283 16 00

DELEGACIÓN REGIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD

Av. Popocatepetl s/n entre Tezozomoc y Xicotencatl
C.P. 56611.
Teléfono: (55) 59 71 17 31

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL

Centro de Servicios Administrativos
Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan - Tonatico,
Comunidad El Salitre. C.P. 51900.
Teléfonos: (721) 141 16 95
(721) 141 14 50



Revista iapem No. 56. Se terminó de imprimir en el mes de abril del 2004, en los talleres de Luminanza, S.A. de C.V., ubicados en Nicolás Bravo Nte. 714-A, Col. Santa Bárbara, Toluca, México, C.P. 50050. Tel.: 214-44-08 • 214-29-20 • 214-01-86 • Fax: 214-08-65, imprensa_luminanza@yahoo.com.mx
El tiraje fue de 500 ejemplares.