

CAPÍTULO 2

El servicio profesional de carrera en México

Este segundo capítulo, se divide en los apartados: Evolución y organización de la administración pública en México, Antecedentes del servicio profesional de carrera en México, Experiencias sectoriales, Experiencias en los estados de la República, Lecciones sobre las experiencias sectoriales y estatales en México, Análisis sobre la Ley y el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Problemática en la implantación del SPC, Encuesta y resultados y Servicio profesional de carrera, ¿para qué? Esencialmente explica los antecedentes e intentos que existieron por establecer un servicio civil de carrera, así como la existencia de experiencias sectoriales y estatales en materia de servicio profesional de carrera. Se finaliza el capítulo con una explicación de la reciente ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y los resultados de la encuesta aplicada que, dan lugar a reflexionar sobre los enfoques y fundamentos de esta figura.

EVOLUCIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Estructura constitucional

La nación mexicana en su forma de gobierno es una República, representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen inte-

rior; pero unidos en una Federación⁴⁵ establecida según los principios consagrados en la Constitución Federal de 1824, la Carta Magna de 1857 y la Ley Fundamental de 1917, que interpretan las conquistas del país obtenidas a partir de su vida independiente, de las luchas de reforma y de la revolución de principios del siglo XX.

El gobierno está integrado por poderes y niveles en su estructuración. De tal modo que, cuando se habla del gobierno de la República se hace referencia al Supremo Poder de la Federación, que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial conforme a lo dispuesto en el 49 de la vigente Constitución de 1917. El poder público de los estados de la República se divide también para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Las entidades adoptan, en su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre. Tales principios se encuentran consagrados en las constituciones locales correspondientes.

El Poder Legislativo, para cumplir con la función que le encomienda la Constitución se deposita en un Congreso General (art. 73), que se divide en dos cámaras, una de diputados (art. 74) conformada por representantes de la nación y otra de senadores (art. 76) integrada por representación de cada estado de la Federación y del Distrito Federal. A ambas cámaras les corresponde básicamente la elaboración de las leyes. La aprobación de las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es competencia del Constituyente Permanente del Poder Legislativo de la Unión (art. 135).

La representación popular, compuesta de 500 diputados y 128 senadores, se organiza, conforme a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en grupos parlamentarios para realizar tareas específicas en las cámaras y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Asimismo, los coordinadores de esos grupos pasan a formar parte de la Gran Comisión de cada cámara. Las cámaras cuentan también con el número y tipo de comisiones que requieran para el cumplimiento de sus atribuciones.

Cabe mencionar que el Poder Legislativo interviene en la integración del organismo constitucional público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (IFE), al cual le corresponde la organización de las elecciones federales en los términos del artículo 41 de la Ley Fundamental; autoridad autónoma para el desempeño de dicha función estatal, el Instituto cuenta en su estructura con órganos

⁴⁵Véase artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2001.

de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, encabezados por su Consejo General que es el máximo órgano directivo.

Con relación al Poder Judicial de la Federación, éste se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal. El Poder Judicial de la Federación se compone de 11 ministros y funciona en pleno o en salas (art. 94). De igual forma, el Poder Judicial de la Federación se ejerce por el Jurado Federal de Ciudadanos.⁴⁶ En cuanto a los tribunales de los estados y el Distrito Federal, intervienen como auxiliares de la justicia federal en materia de amparo de índole penal, y en las demás en que, por disposición de la ley deban actuar con tal carácter.

Con respecto al Poder Ejecutivo sus funciones son de naturaleza política y administrativa (art. 89). Las primeras están referidas a su relación con los otros dos poderes y órdenes de gobierno y las segundas se ocupan de la ejecución y aplicación de las normas jurídicas, además de los actos materiales que tienen por finalidad un servicio público y sus relaciones con los particulares.

Para el despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo llamado Presidente de la República se auxilia de una administración pública federal. Ésta se integra por el conjunto de órganos mediante los cuales son conducidas y ejecutadas las tareas del Ejecutivo. Es importante mencionar que, este mismo esquema del que goza el gobierno federal se reproduce en los estados, en los que el Poder Ejecutivo llamado gobernador también se auxilia con una estructura administrativa denominada administración pública estatal y por último en los municipios.

De conformidad con la Constitución Política (art. 90), y la Ley Orgánica de la administración correspondiente, la administración pública federal y también las estatales se dividen en centralizada y paraestatal. La administración pública centralizada está integrada por la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y departamentos administrativos (esta figura actualmente no se encuentra vigente, el último lo constituyó el Departamento del Distrito Federal que se mantuvo hasta 1997) y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Por su parte, la administración pública paraestatal se compone de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y de fideicomisos públicos.

⁴⁶Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, México, 1999.

Estructura administrativa

El nacimiento de la administración pública o administración interna (Guerrero Orozco, 1987: 19-22) en México se da a partir de 1821 con la independencia del país y con ella, la administración centralizada, es decir las secretarías de Estado. Cuando México asume su condición de Estado, llega a la vía soberana ejerciendo las cinco funciones indispensables para todo Estado, materializadas en cuatro secretarías. Tuvo en efecto, una Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, sumando en su cuerpo a la primera y última funciones; una de Guerra y otra de Justicia (más negocios eclesiásticos) y una más de Hacienda (Guerrero Orozco, 1987: 23). Adicionalmente, el gobierno tenía encomendados los servicios de correos, caminos, además de los ramos económicos.

Al inaugurarse la República Federal con la Constitución de 1824 se conservó la misma organización anterior. Para 1836 se dio paso a la elaboración de las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana con el triunfo del grupo conservador. Se creó el Supremo Poder Conservador (una especie de cuarto poder o Poder Judicial Constitucional), y se cambiaron el nombre de las secretarías por el de ministerios y se añadieron nuevas funciones a dos de ellos. Al de Relaciones Exteriores, se le añadió la función de policía y el concepto de Relaciones Interiores se modificó por el de Gobernación; al de Justicia se le agregaron las funciones de instrucción pública e industria. Años más tarde, en 1843 se crea el Ministerio de la Instrucción Pública e industria. Para 1853, el gobierno de Antonio López de Santa Anna emitió el decreto Bases para la Administración de la República, y nuevamente se regresó al esquema de secretarías. Un paso significativo se dio con el establecimiento de un ministerio encargado del fomento, la colonización, la industria y el comercio. Asimismo, se dispuso de un procurador general de la nación. De tal modo que, con la separación de las actividades de exteriores e interiores y la creación de un nuevo ministerio, se llegó a contar con seis secretarías (Döring y Hernández, 1995: 28).

Restaurado el federalismo con la Constitución de 1857, durante los gobiernos de la reforma se mantuvo el esquema institucional anterior, con el único cambio presentado a la llegada de Benito Juárez al poder en 1861, de suprimirle a la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, la parte correspondiente a los asuntos de la Iglesia. Por lo que es hasta 1891 cuando se expidió la primera Ley de Secretarías, la cual además de las secretarías de Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Hacienda,

Crédito Público y Comercio; Guerra y Marina; se creó una dependencia responsable de las Comunicaciones y Obras Públicas. Por lo que el número de secretarías aumentó a siete.

Años más tarde, como parte del primer gobierno emanado de la Revolución mexicana, la materia laboral se instituyó como parte de la administración pública en la forma de Departamento del Trabajo, en diciembre de 1911. En 1913 un nuevo decreto establece ocho secretarías, desdoblando la de Justicia e Instrucción Pública en dos: Justicia e Instrucción Pública y Bellas Artes. Más tarde, en 1914 el ramo agrícola fue atendido en la figura de la Secretaría de Agricultura y Colonización.

A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, expedida en abril de ese mismo año, estableció además de Secretarías de Estado, la figura de los departamentos. Las secretarías fueron: la de Estado; Hacienda y Crédito Público; de Guerra y Marina; Comunicaciones; Fomento; e Industria y Comercio. Los departamentos fueron el judicial, el universitario y las bellas artes; y el de salubridad pública. En diciembre de ese año se emitió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que introdujo las siguientes modificaciones: La Secretaría de Estado dio lugar a las de Gobernación y Relaciones Exteriores; se crearon las secretarías de Agricultura y Fomento, la de Comunicaciones y Obras Públicas y la de Industria, Comercio y Trabajo. Desapareció el Departamento Judicial y se agregaron el de Aprovechamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares; y el de Contraloría.

Reformas sucesivas a la ley incorporaron para el despacho de los asuntos del Ejecutivo Federal las secretarías de: Educación Pública (1921); Economía Nacional (1932); Defensa Nacional (1937); Asistencia Pública (1937). También surgieron los departamentos de Estadística Nacional (1923); del Distrito Federal (1928); de Trabajo (1932); Agrario (1934); de Salubridad Pública (1934); Forestal y de Caza y Pesca (1935); de Asuntos Indígenas (1935); de Educación Física (1935); de Publicidad y Propaganda (1936); de Asistencia Social Infantil (1937); y de Marina Nacional (1939).⁴⁷ De acuerdo con esas modificaciones, la administración pública quedó integrada por nueve secretarías y seis departamentos.

En el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), el Departamento del Trabajo se convirtió en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, desapareció el Departamento de Salubridad y Asistencia y sus funciones se sumaron

⁴⁷ Véase Instituto Nacional de Administración Pública, *La Organización de la Administración Pública en México (Manual de Organización de la Administración Pública Centralizada)*, México, D.F., INAP, 1999, p. 8.

a las de la Secretaría de Asistencia Pública que cambió su nombre por el de Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública. También el Departamento de Marina se convirtió, en ese periodo, en secretaría.

Años más tarde, Miguel Alemán asumió la Presidencia de la República para el periodo 1946-1952 y al principio de su mandato, en el mes de diciembre modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa dentro de la cual se creó la Dirección de Organización Administrativa. Esta nueva ley dio origen a otros cambios en el sector central menos significativos que la creación de la secretaría ya mencionada, pero que incorporaron nuevas funciones a cargo de este sector. Como consecuencia de esta modificación, el número de secretarías ascendió a 13. En relación con el número de departamentos, éste se redujo a dos, ya que como se indicó, en el sexenio anterior, algunos de ellos pasaron a ser secretarías o sus funciones se incorporaron a algunas de las ya existentes. Por lo anterior, sólo se conservaron el Departamento Agrario y el del Distrito Federal (Döring y Hernández, 1995: 30).

Durante la administración encabezada por Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), no se dieron cambios de relevancia. Con el inicio de una nueva administración en diciembre de 1958 encabezada por Adolfo López Mateos, se expidió una séptima Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado (Guerrero Orozco, 1987: 62), que distribuyó los asuntos del Ejecutivo federal en las siguientes secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Patrimonio Nacional; Industria y Comercio; Agricultura y Ganadería; Comunicaciones y Transportes; Obras Públicas; Recursos Hidráulicos; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia. Además de los departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización; Turismo y el del Distrito Federal.

La ampliación de atribuciones situó a los gobiernos frente a escenarios novedosos: aparición de unidades semiindependientes como las empresas públicas y los organismos descentralizados; la necesidad de que la acción local tendiera a organizarse a escala regional y nacional, lo que exigía una revisión importante de las estructuras existentes y de la interrelación a nivel de toma de decisiones, y la revisión de aspectos relativos al papel que desempeñaba la burocracia y el servidor público en su vinculación con la estructura del poder y en sus intercambios con la sociedad (Pardo, 1996: 81).

Para el periodo (1964-1970), de lo más relevante en la administración del presidente Gustavo Díaz Ordaz fue la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) (cuyo antecedente es la Dirección de Organización Administrativa) como órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia cuyo objeto fue iniciar los trabajos de una reforma administrativa que permitiera la reorganización de la administración pública, principalmente en lo que se refería al sector paraestatal que se había ido desarrollando de manera desmesurada (Döring y Hernández, 1995: 30). Básicamente en dos grandes campos: el primero de carácter general, referente a estructuras, procedimientos, y coordinación de todas las entidades públicas y el segundo, más específico, relacionado con el ámbito interno de cada entidad, con el fin de elevar su eficiencia y productividad e intensificar la capacitación de su personal (Pardo, 1996: 89).

Precisamente, como producto de las recomendaciones de la Comisión de Administración Pública y de su sucesora la Dirección General de Estudios Administrativos (1971), se dio lugar años más tarde, a una de las reformas administrativas más importantes que ha tenido la administración pública federal, a través de la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor desde el 29 de diciembre de 1976 que reformó la estructura administrativa del Ejecutivo federal, con la creación de una estructura para la Presidencia de la República y de las secretarías de Programación de Presupuesto y la de Pesca. También se introdujeron reorganizaciones que dieron lugar a la de Patrimonio y Fomento Industrial; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicos. Permanecieron de la administración anterior las secretarías de: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salubridad y Asistencia y Trabajo y Previsión Social, así como el Departamento del Distrito Federal. Simultáneamente en los estados de la República se llevaron a cabo procesos de reforma administrativa similares, a través de la creación de las leyes orgánicas de las administraciones públicas estatales y de más medidas tendientes a la reorganización de las mismas.

Posteriormente, el 14 de diciembre de 1982 surgen las secretarías de la Contraloría General de la Federación; la de Energía, Minas e Industria Paraestatal; y la de Desarrollo Urbano y Ecología. De igual forma, se estableció la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Años más tarde, en el periodo del presidente Carlos Salinas de Gortari, la Secretaría de Desarrollo Social sustituyó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología conforme al decreto del 25 de mayo de 1992.

Al inicio del sexenio 1994-2000 del presidente Ernesto Zedillo, una nueva reorganización dio lugar a las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y la Secretaría de Energía. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. En 1996 se produjo otra reforma, al incorporar la Consejería del Ejecutivo Federal y modificarse la naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal, para transformarlo en Gobierno del Distrito Federal.

Todo parece indicar que en cada sexenio se realizan cambios con base en las circunstancias del momento y de las orientaciones que pudiera haber tenido cada Poder Ejecutivo en lo particular. El gobierno de Vicente Fox 2001-2006 no ha sido la excepción, en cuanto a cambios en la organización de la administración pública. Al inicio del ejercicio del gobierno, también se realizaron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas el 30 de noviembre de 2000. Con la siguiente estructura orgánica inició los trabajos el actual gobierno:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

El cambio más reciente ha sido la sustitución de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por la Secretaría de la Función Pública en abril

de 2003 (más adelante se habla de este cambio). Por otra parte, cabe añadir que, para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las dependencias disponen de órganos administrativos desconcentrados, que les están jerárquicamente subordinados. En la actualidad suman la cantidad de 69, distribuidos en los diferentes ramos.

Con respecto a la administración pública paraestatal está regulada por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. La administración pública paraestatal se encuentra dividida en: 101 empresas paraestatales, 88 organismos descentralizados y 20 fideicomisos. Que da un total de 209.⁴⁸

De igual forma, se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular el procurador general de la República le corresponden de acuerdo con lo que les señala la Constitución Política, su propia Ley Orgánica y demás disposiciones aplicables. Por lo que corresponde a su titular, el procurador general, es designado por el Presidente de la República, con ratificación del Senado. Además, deben mencionarse los tribunales administrativos como órganos dotados de autonomía y competentes para conocer de las controversias entre la administración pública con los particulares, en materias de lo contencioso, fiscal y de conciliación y arbitraje.

En relación con las administraciones públicas estatales, cada estructura orgánica guarda una similitud con la administración pública federal; de igual manera se divide en centralizada y paraestatal y cuenta con su propia Ley Orgánica de la Administración Pública definida por su respectivo Congreso local, de acuerdo con las facultades que le otorga su propia constitución local. Las administraciones públicas estatales cuentan también con una consejería jurídica y una procuraduría de justicia y muchos de ellos tienen tribunales administrativos. Finalmente en lo referente a los municipios del país, suman un total de 2,431, que de acuerdo con el artículo 115 constitucional tienen personalidad jurídica y la facultad de emitir disposiciones administrativas para la organización de sus administraciones públicas.

Sin duda alguna, uno de los rubros por destacar es el relacionado con el número de servidores públicos que componen a la administración pública del país. Datos recientes revelan las siguientes cifras:

⁴⁸Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Relación de entidades paraestatales*, publicada el 6 de agosto de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*.

TABLA 15
Empleo en la administración pública centralizada de México (plazas ocupadas)⁴⁹

Dependencia	Personal total
Presidencia	1,777
Secretaría de Gobernación	12,023
Secretaría de Relaciones Exteriores	3,895
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	55,864
Secretaría de la Defensa Nacional	191,991
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	29,173
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	27,007
Secretaría de Economía	5,455
Secretaría de Educación Pública	150,707
Secretaría de Salud	23,302
Secretaría de Marina	55,451
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	5,203
Secretaría de la Reforma Agraria	4,313
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	25,397
Procuraduría General de la República	21,161
Secretaría de Energía	1,278
Secretaría de Desarrollo Social	7,143
Secretaría de Turismo	1,840
Secretaría de Función Pública	2,476
Tribunales Agrarios	1,557
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,719
Secretaría de Seguridad Pública	20,334
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	121
Conacyt	782
Total	649,969

El lector encontrará información adicional en la tabla 16

ANTECEDENTES DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO

Si bien desde mediados del siglo XVIII, bajo el sello de la Casa Borbón y la creación de la Secretaría Virreinal en 1742, se marcó el principio de la reforma del sistema administrativo, a través de la división del ejercicio público por áreas específicas y funciones, profesionalización de funcionarios, renovación de estructuras y depuración de procedimientos, no se llegó a establecer un servicio civil de carrera. No obstante ello, habría que destacar en cuanto a políticas de personal durante el periodo de 1761-1832, que se hicieron esfuerzos importantes en materia de profesionalización y permanencia de funcionarios públicos en sus puestos (Arnold, 1988), aunque la designación de los puestos públicos siguieron otorgándose por los medios conocidos, lejos de mecanismos claros e imparciales de ingreso.

⁴⁹ Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004).

TABLA 16
Empleo público, por tipo de organización en México

Año	Total	Administración nacional	Administración provincial	Empresas públicas	Administración local
1990	4'683,129	2'622,730	893,272	949,588	217,539
%		56	19	20	5
1991	4'711,853	2'701,727	935,484	850,092	224,550
%		57	20	18	5
1992	4'533,410	2'711,063	964,211	626,319	231,817
%		60	21	14	5
1993	4'477,015	1'677,391	2'022,596	539,737	237,291
%		37	45	12	5
1994	4'557,432	1'710,629	2'076,759	526,719	243,325
%		38	46	12	5
1995	4'328,083	1'484,545	2'078,735	518,515	246,288
%		34	48	12	6
1996	4'422,206	1'491,462	2'162,346	517,430	250,968
%		34	49	12	6
1997	n.d.	636,422	n.d.	n.d.	n.d.
%		-	-	-	-
1998	n.d.	576,152	n.d.	n.d.	n.d.
%		-	-	-	-
1999	n.d.	569,382	n.d.	n.d.	n.d.
%		-	-	-	-

Fuente: Instituto Nacional de Administración Pública (1999), con base en Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1997. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1997, p. 655. Estadísticas Históricas de México, t. 1, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Algunos autores como José Juan Sánchez (1999), han relacionado figuras como el Juicio de Residencia, el Montepío de Ministros y Oficinas y todos los antecedentes relacionados con las constituciones de 1812, 1824, 1836, 1857 y los de la propia Constitución de 1917 (en especial el título cuarto) alusivas a servidores públicos, como antecedentes del servicio civil de carrera en México. Al respecto, se considera que tales antecedentes tienen que ver más con aspectos propiamente de responsabilidades de los servidores públicos que, con aspectos de estabilidad, desarrollo y profesionalización en el empleo.

De modo que, para hablar de la figura de un servicio civil de carrera en México, se tiene como referente al siglo XX. De los antecedentes que se pueden citar en los que se hace mención de manera expresa al servicio civil de carrera, existe el antecedente de 1911, de un proyecto de ley del servicio civil presentado a la Cámara de Diputados por Justo Sierra y Tomás Berlanga, que sólo quedó en precedente

para la diputación de 1917, autora de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 123, que habría de regular las relaciones de trabajo, pero que fue omisa en la reglamentación o definición de las características específicas de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores.⁵⁰

En 1921 Modesto Rolland hizo público su Proyecto de Ley de Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas, el cual conservó la mayor parte de las ideas desarrolladas en el proyecto sobre el Servicio Civil en la Federación, presentado al Congreso Constituyente (Guerrero Orozco, 2003: 158). En 1922, un movimiento de servidores públicos del gobierno federal dio origen a la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), encabezada por el Presidente de la República Álvaro Obregón cuyo propósito era fungir como una congregación profesional de servidores públicos en todo el país, pugnando por crear un seguro oficial, prevenir emergencias de trabajo y apoyarse entre sí y sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso; así como la creación de la carrera administrativa, mediante una ley de servicio civil.

En 1923 la carrera administrativa se implantó en San Luis Potosí. Para gestionarla se constituyó la Comisión del Servicio Civil, toda vez que se le confió la tarea de reglamentar la Ley del Servicio Civil, normar las oposiciones y los exámenes para evaluar la idoneidad del personal, y cuidar de su buena marcha; nombrar a los jurados y celar la conservación de los archivos del servicio civil. Su ámbito de competencia se extendió a los nombramientos, remociones, cambios y renunciaciones de los servidores públicos locales (Guerrero Orozco, 2003: 158-159).

Por lo que hace a la seguridad social para los servidores públicos, en agosto de 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro que tuvo como propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social. Durante el mismo año por acuerdo del presidente se establecieron los requisitos de admisión, de escalafón y de separación de los empleados de la contraloría, a fin de ofrecer garantías de estabilidad y como cimiento de una carrera administrativa. Resultado de esto, fue la expedición de la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes para normar el requisito de ingreso mediante examen (Guerrero Orozco, 1998: 453-454).

⁵⁰ Véase Coordinación General de Estudios Administrativos, "Los escalafones del sector público centralizado", *Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal*, México, D.F., Presidencia de la República, 1978, p. 89.

Periodo posrevolucionario

En el año de 1929 se elaboró un proyecto de ley de servicio civil para el Poder Legislativo formulado por Amílcar Zetina. Dos años más tarde, en el año de 1931, siendo presidente constitucional Pascual Ortiz Rubio, se aprobó la Ley Federal del Trabajo. En su artículo segundo se estipuló que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes de Servicio Civil que se expidieran" (Chávez, 1987: 65).

Años más tarde, se expidió un documento que llama poderosamente la atención, denominado: "Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil" del 12 de abril de 1934 publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Dicho acuerdo, que bien pudo haber sido una ley en la materia, se integraba de siete capítulos: 1. Del Servicio Civil, 2. De las Comisiones del Servicio Civil, 3. Del ingreso al Servicio Civil, 4. De las vacaciones, licencias y permisos, 5. De las recompensas y ascensos, 6. De los derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil, 7. De las sanciones. En términos generales, se puede decir que dicho acuerdo fue una aproximación al esquema de lo que sería un servicio civil de carrera.

En el mismo acuerdo, en lo que se puede considerar como la exposición de motivos, se destaca lo señalado por el entonces Presidente Interino de la República Abelardo L. Rodríguez:

...Estimo que ha llegado para mí la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario y la satisfacción de prohiar un régimen con el que me vinculo personalmente, para que sirva, a través del tiempo, como campo de experiencia que propicie a la nueva Administración el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación del Servicio Civil y la formulación de su ley respectiva. Por lo pronto, abdicó de la facultad constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y estatuyo, como seguridad de los propios funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señale sus derechos, obligaciones y recompensas y establece en su favor la garantía de que, a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día último de noviembre de este año en que terminará mi ejercicio presidencial, ningún funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justa, debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que se instituyen....⁵¹

⁵¹ Véase Secretaría de Gobernación "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil", *Diario Oficial de la Federación*, 12 de abril de 1934.

Efectivamente, el acuerdo prescribía el día 30 de noviembre de ese mismo año (artículo 2o. transitorio), fecha que coincidía con el término del periodo interino del entonces Presidente de la República, quien duró en el cargo de 1932 a 1934. Está muy claro que la medida que se implantó en ese entonces, obedeció más a un interés de carácter político partidista, que a una necesidad de tipo administrativo, no obstante ello, se considera, que por la modalidad que se eligió tiene la validez de considerarse como un antecedente del servicio civil de carrera en México.

También durante 1934 el titular del Ejecutivo reorganizó el Servicio Exterior estableciéndose una sola carrera administrativa del servicio, la cual se iniciaba con el cargo de vicecónsul dentro de la rama consular y su culminación en el puesto de consejero dentro de la rama diplomática, y de cónsul de primera en la otra rama. Se impuso la regla de un tiempo mínimo de desempeño en el puesto actual para la promoción y se siguió conservando la aplicación de exámenes para determinados casos. En la reorganización se innovó la clasificación horizontal de la carrera administrativa atendiendo a dos categorías: funcionarios de carrera y empleados de carrera. El régimen de promoción era con base en el mérito; la estabilidad y permanencia se garantizaba con procedimientos de remoción de los miembros del servicio exterior (Guerrero Orozco, 1998: 454).

En el año de 1935 el Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del Partido Nacional Revolucionario presentó un proyecto de ley de servicio civil de carrera para los empleados públicos, en el cual se hablaba de la necesidad de contar con un sistema de ingreso a la administración pública a través de concursos de oposición, con servidores públicos profesionalizados y con la posibilidad de hacer una carrera administrativa. En el proyecto presentado se tomó en cuenta los trabajos y opiniones realizadas por diversas instituciones y particularmente de los mismos empleados públicos. El documento llevó por título "Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación", el cual no fue enviado al Congreso como parte de una iniciativa del Ejecutivo federal, pero sí fue publicado por un órgano oficial del partido; dicho documento puede ser visto en la *Revista Política Social*, editada por el Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del PNR, t. 1, núm. 4, México, 1935.

Años más tarde, se publicó el Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, y el de 1941; cabe mencionar que ambos no hicieron mención de la figura de servicio civil de carrera. En 1943, con el propósito de revisar el aparato administrativo, el Presidente de la República acordó crear

una Comisión Intersecretarial con el fin de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública. El plan contemplaba la supresión de servicios no indispensables, el mejoramiento del rendimiento del personal, la agilidad de los trámites con el menor costo para el erario y un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.⁵² En 1947 una nueva ley en materia de seguridad social extendió la magnitud de las pensiones incorporando al régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y de organismos públicos. Finalmente, al crearse el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) mediante ley expedida en diciembre de 1959, se incrementaron notablemente los derechos de seguridad social de los servidores públicos.⁵³

Con respecto al Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, hubo que venir la reforma constitucional del 5 de diciembre de 1960 que incorporó al texto del artículo 123 el apartado B, regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, para que se elevase a rango constitucional la necesidad de establecer sistemas que permitiesen a los trabajadores ascender conforme a sus conocimientos, aptitudes y antigüedad. Como parte de esta reforma constitucional, tres años más tarde, se expidió la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado del 28 de diciembre de 1963, que recuperó parte del principio constitucional ya que se introdujeron en varios de sus artículos, disposiciones que obligan al Estado a establecer, en cada una de sus dependencias, sistemas escalafonarios para otorgar ascensos y autorizar las permutas de las plazas. Sin embargo, tampoco se hizo mención propiamente de la figura del servicio civil, salvo la reforma a la ley del 31 de diciembre de 1984, que adicionó al artículo 35 la mención de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (creada en 1983). Por lo que tuvieron que pasar muchos años, para que de manera formal se crearan las bases y posteriormente se pudiese hablar de posibilidades reales del establecimiento de un servicio civil de carrera.

Estaba muy clara, de acuerdo con la existencia de los instrumentos jurídicos mencionados, la concepción de una administración pública como parte indistinta del sistema político, carente de autonomía y en consecuencia, instrumento de las políticas e intereses del partido en el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional. Por otra parte, la ley que se crea en 1963 que consagra los derechos de los empleados sindicalizados al servicio del Estado, se considera que es

⁵²Véase Secretaría de la Presidencia, *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, México, 1977.

⁵³Véase *Semanario Judicial de la Federación*, t. xxv, p. 918.

un producto de las prácticas corporativistas de la época. Para ese entonces, la burocracia mexicana se constituía en un frente importante del Estado, tanto por su número de burócratas como centro de operación política, y que mejor que "corporativizarla" a través de una legislación como la antes descrita.

Periodo 1964-1970

En este mismo orden de ideas, como antecedentes del servicio civil de carrera se pueden mencionar los trabajos realizados por la Comisión de Administración Pública (CAP) de la Secretaría de la Presidencia, creada en 1965. Dicha comisión se propuso estudiar a fondo y revisar de manera sistemática la organización y funcionamiento de la administración pública federal en su conjunto, a fin de sentar las bases para proceder en forma organizada a la simplificación de su estructura y procedimientos, así como a la corrección de sus principales deficiencias y para garantizar que su futuro crecimiento fuese más racional y ordenado.

En 1967, la comisión emitió un informe sobre el estado que guardaba la administración pública federal—informe sumamente importante, tan comparable por ejemplo, con los Informes Fulton del Reino Unido de 1968 y 1971, prueba de ello, es que muchas de sus propuestas tienen plena vigencia— en el cual se destacó la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración de personal público, haciendo hincapié en la importancia de establecer una política general que precisara las normas y criterios rectores de la relación del Estado con sus bajadores. El informe destacaba lo siguiente:

La Comisión considera indispensable, para la buena marcha del Gobierno, que se definan con claridad los objetivos del Servicio Civil (que en esencia persigue ya la legislación vigente), para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones, y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores.²⁴

De manera inmediata, en materia de capacitación muchas de las propuestas de la comisión se vieron materializadas en el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970, que sirvieron de base para establecer el programa de reforma administrativa. Efectivamente el análisis y las recomendaciones de la Comisión

²⁴Citado por la Coordinación General de Estudios Administrativos en "Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal", *Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo federal. Documentos Básicos*, Presidencia de la República, México, 1978, p. 15.

de Administración Pública, propiciaron la acción participativa de los encargados de la administración y desarrollo del personal público federal, que dio lugar entre otras significativas aportaciones, a la parte relativa a las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976."

Periodo 1970-1976

El órgano encargado de crear las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" fue la Dirección de Estudios Administrativos de la Presidencia (como sustituta de la CAP) creada en 1971; tales bases contemplaban un subprograma en materia de recursos humanos; esta reforma tenía el propósito, entre otros, de crear en el personal una conciencia adecuada de servicio y una actitud responsable, dinámica e innovadora, así como fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo de acuerdo con lo señalado por Roberto Rives Sánchez (citado por Pardo, 1991: 117).

Como producto tanto del Informe como de las Bases en diciembre de 1972, se ordenó la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, encargada de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal, procurar el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

Paralelamente a la creación de la Comisión de Recursos Humanos se establecieron formalmente los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos para garantizar la congruencia y viabilidad (COTECURH) y de Capacitación (COTECUT), así como el grupo de oficiales mayores, y la comisión o comités de carácter *ad hoc* a las acciones de administración y desarrollo de personal público. Sin lugar a dudas, la creación de figuras como la comisión o comités técnicos obedecieron al nivel de especialización y racionalidad administrativa que requerían las áreas y funciones de la administración pública en esos momentos, de ahí la trascendencia de incluso ir formando cuadros administrativos, a través de estas figuras para que se comenzaran a especializar en la administración de personal.

Por último, en 1975 se expidió la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, la cual sigue vigente y que abrogó a la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1957. Esta ley tiene por objeto determinar las normas que regulan el reconocimiento público que haga el Estado, de aquellas personas que por su conducta, actos u obras merezcan

los premios, estímulos o recompensas que la misma establece. Se instituye para servidores del Estado en dos modalidades:

- a) premios, que son otorgados por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; y
- b) estímulos y recompensas, entregados por los titulares de los ramos correspondientes de la administración pública.

Los primeros se otorgan por reconocimiento público de una conducta o trayectoria ejemplar o por determinados actos u obras valiosos o relevantes, realizados en beneficio de la humanidad, del país o de cualesquiera personas; los estímulos se otorgan a los servidores públicos seleccionados de entre aquellos que prestan sus servicios en las dependencias y entidades cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional.⁵⁵ En cuanto a los estímulos de carácter económico, están regulados por el Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal, publicado mediante Acuerdo en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de marzo de 1998 que precisa el otorgamiento de estos estímulos, tanto para el personal de base como de confianza, de acuerdo con los lineamientos emitidos por la unidad del servicio civil, considerando para los primeros lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia y los convenios sindicales. Mientras que para el personal de confianza los estímulos de productividad, eficiencia y calidad en el desempeño está sujeto a los criterios de transparencia y equidad (Haro Bélchez, 2000: 153). Es menester mencionar que esta normatividad en la mayoría de los casos se aplica a los empleados de base y no a los de confianza, debido al factor de movilidad y de cambios en los segundos.

Periodo 1976-1982

Durante el periodo del presidente José López Portillo, 1976-1982, y en el marco del proceso de reforma de la administración pública federal, se ordenó mediante Acuerdo Presidencial publicado el 31 de enero de 1977, la modificación de la estructura y atribuciones de la Comisión de Recursos Humanos, para favorecer la participación organizada de los trabajadores del Estado a través de sus legi-

⁵⁵Véase Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1975, con reformas por decreto de 15 de enero de 1980 y de 27 de diciembre de 1983; y una adición publicada el 18 de noviembre de 1986.

timos representantes, y preparar los estudios necesarios para configurar e integrar un "Sistema de administración y desarrollo de personal del gobierno federal" y proponer, asimismo, la unidad encargada de su administración y coordinación.⁵⁶

Dicha modificación permitió que los propios interesados coadyuvaran con el Ejecutivo federal a la adopción de las medidas tendientes a perfeccionar la administración del personal público, proponiéndole mejoras a los sistemas de organización y funcionamiento de las unidades de administración de personal, así como normas y disposiciones generales para propiciar el desarrollo integral de los servidores públicos y lograr una mayor eficacia en el funcionamiento de la administración pública federal.

La Comisión de Recursos Humanos logró la obligatoriedad de varias políticas de personal. Por ejemplo, el sistema de compensación por años de servicio burocrático denominado "quinquenios", que consiste en otorgar una remuneración adicional al salario del trabajador por cada cinco años de servicio. Por otro lado, en virtud de la diversidad de horarios de trabajo que existía en el aparato gubernamental, la comisión estableció reglas para horarios homogéneos; estableció un sistema con procedimientos definidos para la reubicación de los trabajadores; elaboró el nuevo sistema escalafonario para los trabajadores al servicio del Estado y actuó como órgano normativo de la política de administración de los recursos humanos para la administración pública centralizada.

En el mismo periodo, se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, su creación obedeció a la necesidad de adecuar la administración pública a lo que exigía el desarrollo económico —no menos el social, se subrayó entonces— y a la de establecer un marco general que coordinara tanto la formulación como la práctica y evaluación del programa de reforma administrativa, con asesoría y apoyo para los órganos legislativo y judicial, gobiernos estatales y municipales (Pardo, 1991: 118).

Entre los principales logros de esta Coordinación General debe mencionarse la creación de unidades de recursos humanos en cada uno de los sectores administrativos, los cuales desde entonces tienen la responsabilidad de vigilar el desarrollo de la función de personal de cada dependencia (Pichardo, 1988: 179). A la Coordinación General de Estudios Administrativos correspondió vigilar y dar apoyo a cada una de las unidades de recursos humanos para implantar un ambicioso programa que se denominó "Sistema Global de Administración y Desarrollo de

⁵⁶Véase Poder Ejecutivo Federal, "Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 1977.

Personal del Poder Ejecutivo Federal", integrado por varios subsistemas que fueron: planeación y organización, empleo, remuneraciones, relaciones jurídico-laborales, préstamos y servicios, capacitación y desarrollo, motivación, información y evaluación.

La coordinación formuló y distribuyó una guía para la reestructuración de la administración y desarrollo de personal público federal, formuló documentos de apoyo denominados lineamientos para el establecimiento de las comisiones mixtas de capacitación y de las de higiene y seguridad. Por último, le correspondió a la coordinación conducir la evaluación y formular las recomendaciones sobre el resultado de la aplicación de los programas de administración y desarrollo de personal de las dependencias.

Finalmente, en el mismo periodo, en cuanto a documentos elaborados en materia de recursos humanos, se identifica el denominado "Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal", elaborado por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos (COTECURH) y el de Capacitación (COTECUC), en estrecha vinculación con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Coordinación General de Estudios Administrativos. En tal documento, elaborado en septiembre de 1978, se emitieron una serie de estudios y recomendaciones con base en los componentes del Sistema Global de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Este documento tanto por lo que contiene como por lo que propuso, es sumamente importante, ya que parece ser el antecedente inmediato de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil de Carrera de 1983; ya que además de haber hecho propuestas relacionadas con el establecimiento de un servicio civil, así como de la creación de una Comisión del Servicio Civil y de un Órgano Central del Servicio Civil, se describió parte de lo que sería un sistema de ingreso con base en méritos.⁵⁷ Por último en lo que comprende a este periodo, se promulgó en 1979 la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal.

⁵⁷ Véase *Coordinación General de Estudios Administrativos*. "Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal", *Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal* Documentos Básicos México, Ed. Presidencia de la República, 1978.

Periodo 1982-1988

En el periodo de 1982-1988 correspondiente al sexenio del presidente Miguel de la Madrid, la administración pública federal reorganizó los instrumentos orgánicos encargados de implantar las políticas de recursos humanos. Cabe destacar la presencia y el trabajo de la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal y la Dirección General del Servicio Civil dependientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto. La Dirección General del Servicio Civil que dependía de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad fue creada como producto de la reestructuración de la Dirección General de Administración de Personal Federal (creada en 1980 adscrita a la Subsecretaría de Presupuesto) también dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto a través de la expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto el 25 de enero de 1983, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Las atribuciones que tenía esta dirección general eran:

- Promover las normas en materia de administración y desarrollo de personal federal.
- Proponer los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal en las entidades de la administración pública federal.
- Establecer criterios generales para la administración de remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado y dictar normas sobre la estructura presupuestal de las mismas.
- Formular criterios respecto con los sistemas escalafonarios de las dependencias del gobierno federal.
- Dictar las normas sobre el registro del personal civil.
- Estudiar y emitir resoluciones sobre beneficios con cargo al erario federal, y sancionar los acuerdos de las juntas directivas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones.

Según Ignacio Pichardo Pagaza (1988: 180-181), uno de los resultados más importantes de la existencia de esta Dirección General del Servicio Civil fue la introducción en forma generalizada y sistemática de las técnicas tradicionales de administración de personal. En efecto, este organismo creó en 1983 el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, diseñó la metodología para el análisis y la evaluación de puestos conocido como manual de evaluación, formuló un catálogo de puestos por dependencias y diseñó el tabulador de sueldos del go-

bierno federal. No obstante los logros, es importante aclarar que esta dirección general en un lapso de dos años 1983-1985 sufrió una serie de cambios, en febrero de 1984 fue sustituida por la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública y el 25 de julio de 1985 según el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, desaparece esta coordinación y vuelve a ser creada la Dirección General del Servicio Civil (Castelazo, 1985: 44-48). Para esa ocasión, la Dirección General del Servicio Civil contó con cinco áreas básicas: normatividad y evaluación; organización del gobierno federal; análisis y registro de estructuras salariales y ocupacionales; informática y documentación; e integración y control.

Las acciones más sobresalientes en los siguientes años, se centraron principalmente en la política salarial de los servidores públicos del gobierno federal, la cual tuvo como principal propósito la de otorgar incrementos significativos a éstos, sobre todo en los puestos inferiores en los que había bajos ingresos, además se actualizaron catálogos de puestos y tabuladores de cada una de las dependencias lo que trajo como consecuencia que se actualizara el Catálogo General de Puestos y el Tabulador de Sueldos del Gobierno Federal. Por último, se destaca la implementación del Programa Nacional de Capacitación y Productividad el cual entre otras cosas, otorgaba becas de especialización y posgrado y operaba sistemas de enseñanza abierta en primaria, secundaria y bachillerato para los servidores públicos.

Con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1988, las atribuciones de la Dirección General del Servicio Civil pasaron a formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo que tenía como competencia la de diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria.⁵⁸ Posteriormente, tales atribuciones pasaron a formar parte de la desaparecida Unidad del Servicio Civil adscrita a la misma secretaría.

En este mismo periodo 1982-1988, tuvo lugar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 publicado el 29 de junio de 1983 en el *Diario Oficial de la Federación*, el cual estableció la necesidad de instaurar el servicio civil de carrera, con los siguientes objetivos:

crear las condiciones de carrera administrativa y garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia;

⁵⁸Véase art. 80 del Secretaría de Hacienda y Crédito Público "Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", *Diario Oficial de la Federación*, 24 de febrero de 1992.

fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad así como promover la capacidad permanente del personal federal.

De dicho plan se derivó 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" de fecha 29 de junio de 1983 en el *Diario Oficial de la Federación*. Entre las funciones más importantes de esa comisión estaban las de promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal la realización de los programas específicos del servicio civil de carrera; la de promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el servicio civil de carrera; la de determinar y proponer los elementos que permitieran la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requería la instauración del servicio civil de carrera; y evaluar periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del mismo.

Adicionalmente, la comisión contemplaba una subcomisión técnica conformada por todos los oficiales mayores de todas las dependencias, así como por tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) para la formulación de estudios relacionados con la materia que le encomiende la comisión. Por último, este acuerdo contaba también con un Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (de fecha 19 de junio de 1984 publicado en el *Diario Oficial de la Federación*), en el que se especificaban las funciones e integración de la comisión y la subcomisión.

Cabe señalar que lo interesante de la propuesta fue la incorporación de la FSTSE; ya que, de acuerdo con la tradición que marcan los servicios civiles de carrera tradicionales, éstos por lo regular no incluyen a los trabajadores de base o sindicalizados. Sin embargo, para el caso mexicano, según Juan Pablo Guerrero Amparán (1997: 14) hubo dos razones principales para esa incorporación. La primera fue de orden práctico: la instauración de un servicio civil, para los funcionarios de base o para los burócratas medios y altos implicaba una modificación de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en la que están plasmados los privilegios y fuerza del sindicato. La segunda razón fue consecuente y de índole política: cualquier proyecto de modificación de la ley o de reforma del personal es difícil sin la negociación y con la representación de los

trabajadores de base, dados los términos de la organización corporativista del aparato estatal, que concede el monopolio de la representación al sindicato –y por lo tanto, de la interlocución con el gobierno– a cambio del poder político sobre el sector en cuestión. Por lo que fue difícil, en las condiciones tradicionales de la organización del aparato estatal mexicano, que la reforma pudiera instaurarse con la exclusión del sindicato.

Por su parte, la comisión formuló un programa de servicio civil en 1984. En palabras de Guerrero Amparán (1997: 15):

era un proyecto bastante sistemático que proponía un Servicio Civil controlado centralmente. Por ser considerado como “demasiado duro”, con un formato único de condiciones de trabajo, fue rechazado por la federación de sindicatos. Aunque 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”. El proyecto de la Secretaría de Programación y Presupuesto quedó congelado por el bloqueo de la FSTSE. No hubo proyecto de ley.

No obstante, las dificultades y los pocos resultados que se obtuvieron, se considera que se creó un precedente y sentó las bases, para retomar la idea años más tarde. Finalmente año en 1983, entró en vigencia la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la cual abrogó a la de 1979.

En resumen, si se tuviera que hacer un recuento de los logros alcanzados en el periodo 1964-1988, se puede afirmar que se dieron grandes avances en la organización y en el diseño de políticas, gestión y técnicas de personal, más no así en el diseño e implementación de un servicio civil y carrera administrativa. Si bien lo alcanzado en lo primero, hubiese sido suficiente para crear una burocracia profesionalizada, se considera que esto no fue posible, debido a la fuerte influencia partidista en la administración pública, a la nula autonomía de las unidades de recursos humanos, por la ausencia de sistemas y procedimientos claros de ingreso de las personas en la administración así como por el endeble marco legal laboral.

Periodo 1988-1994

En el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, el tema del servicio civil se reintrodujo en la agenda gubernamental pero en las postrimerías del sexenio, cuando surgieron presiones en ese sentido por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) organismo al que se integró

México en 1994. El proyecto se integró en el marco de la llamada Reforma del Estado. Sin embargo, no se hizo a través de declaraciones y documentos oficiales en los que se contemplara la intención de implantarlo. Se cree que la medida no fue prioritaria en la agenda gubernamental, sobre todo si se considera que estaban de por medio proyectos mucho más ambiciosos como la firma de un Tratado de Libre Comercio o incluso la incorporación a la OCDE. La proyección de México hacia el exterior así como la firma de acuerdos y tratados comerciales, eran a todas luces los proyectos más importantes del entonces gobierno salinista.

Periodo 1994-2000

En el periodo del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, adoptó la figura de servicio profesional de carrera y al respecto señaló lo siguiente:

...La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio profesional de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio a la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional. Con base en las importantes experiencias con que ya cuenta el Gobierno de la República deberán determinarse las nuevas áreas de gobierno en las que se avanzará en la carrera civil...

Por su parte, el programa sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo se denominó Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 Promap, en su subprograma denominado “Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público” planteó como uno de sus principales objetivos:

Contar con un servicio profesional de carrera en la Administración Pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias

y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.

En diciembre de 1996, el Presidente de la República se comprometió a promover la iniciativa de ley para la creación del servicio civil el siguiente año. El ofrecimiento fue hecho en las instalaciones de la FSTSE, en donde prometió que su propuesta de ley incluiría el punto de vista de los trabajadores de base de la burocracia. Esta encomienda la desarrollaron de manera conjunta la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de la Unidad de Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la Unidad del Servicio Civil.

Para ello, es conveniente precisar algunos datos, la Unidad de Desarrollo Administrativo, surge a partir de la creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en diciembre de 1994. De acuerdo con el Reglamento Interior de la secretaría publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de abril de 1995, esta Unidad adscrita al titular de la secretaría tenía como atribuciones (hasta el 10 de abril de 2003):

- I. Diseñar, con la participación que les corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, y proponer a la superioridad, el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, en el que se establezcan compromisos y objetivos específicos por parte de las dependencias y entidades, para mejorar la oportunidad y calidad de los servicios al público, propiciar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad;
- II. Proponer a la superioridad los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de desarrollo administrativo integral, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficacia, descentralización y simplificación administrativa;
- III. Integrar, con la participación de las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, la opinión sobre los proyectos de normas que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre administración de recursos humanos;
- IV. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de sus respectivas competencias, las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras y operar el sistema correspondiente;

V. Realizar, con la participación de otras áreas de la Secretaría y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estudios y programas para el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación, y la automatización de trámites y procesos, y la descentralización y desconcentración de funciones;

VI. Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad en dependencias y entidades, y estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos, a efecto de que sean aprovechadas y aplicadas con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia;

VII. Establecer, con la participación de otras unidades administrativas de la Secretaría y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, los criterios para formular los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos, por parte de los servidores públicos. Cuando dichos incentivos impliquen afectaciones al presupuesto éstos se determinarán conforme a las políticas y normas que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

VIII. Prestar asesoría en materia de desarrollo administrativo a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IX. Diseñar, coordinar y supervisar el Sistema de Evaluación del Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal con la participación de otras áreas administrativas de la Secretaría, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estableciendo metas y objetivos de servicio de las propias unidades administrativas de las propias dependencias y entidades, evaluando su cumplimiento;

X. Determinar los métodos y modelos para la evaluación del desempeño en los servicios que prestan a la ciudadanía las dependencias y entidades;

XI. Realizar por cuenta propia o a través de terceros, estudios de medición de resultados de los objetivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como del desempeño de sus unidades administrativas, con base en los parámetros previamente especificados y concertados;

XII. Dar seguimiento a los programas de desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, así como captar y difundir, en coordinación con la Dirección de Comunicación Social, los resultados del proceso de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades.

El proyecto de Servicio Profesional de Carrera de esta unidad se basó en el Promap tanto en los objetivos como en uno de sus subprogramas antes descrito.

Este proyecto tuvo como principal instrumento al Servicio Profesional de Carrera cuyo objeto fue la profesionalización y capacitación de los servidores públicos. No fue interés de este proyecto, los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio público, ni la carrera administrativa, que son elementos más cercanos a un servicio civil de carrera.

La propuesta de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) enfatizó en la necesidad de confiar en órganos colegiados la ejecución de los programas de profesionalización, con el propósito de evitar la discrecionalidad de las decisiones en la puesta en marcha de dichos programas. Esto a pesar de que en la revisión, tanto de las experiencias extranjeras como de los programas que apuntan hacia la profesionalización de la función pública en marcha en México, se concluye que el establecimiento de estos sistemas mediante acuerdos o decretos tienen menos solidez que aquellos constituidos a través de leyes, ya que los primeros, al depender de una sola autoridad y ser ajenos a los procedimientos de promulgación de las segundas, dan lugar a que puedan ser modificados con mayor facilidad. No obstante ello, la propuesta señalaba que en la instauración de programas tendientes a incrementar la profesionalización de los servidores públicos, deberían hacerse tomando en consideración las particularidades de cada agencia gubernamental. Se deberían desarrollar los marcos normativos y de procedimientos que permitieran la congruencia necesaria tanto de los mecanismos de ingreso, capacitación, evaluación del desempeño, ascenso y promoción, como respecto a los tabuladores, remuneraciones y condiciones de retiro. De igual manera, se estimaba que la viabilidad de la propuesta estaría condicionada a que su avance tendría que irse dando de manera diferenciada y gradual, tomando en cuenta la infraestructura administrativa y financiera de cada dependencia. Una forma de aproximación gradual, fue ir impulsando la incorporación de estos programas en dependencias y entidades que tenían mayor incidencia en la atención a la población usuaria de servicios públicos. Se partió de la idea, de que la sociedad percibía en la profesionalización un beneficio claro, tangible y en el plazo más breve, ya que de lo contrario podría considerarse que el fin fuera que los servidores públicos obtuvieran provecho para sí mismos (Pardo, 1999: 69).

Sobre las acciones de profesionalización, de lo que se tiene conocimiento, es que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de sus Centros de Calidad (CECAL) únicamente profesionalizó a un cierto número de servidores públicos sobre todo de niveles medios y altos –muy pocos por cierto– en temas generales como la calidad en el servicio, calidad total, reingeniería de pro-

cesos, planeación estratégica, etcétera, y no sobre materias especializadas que maneja cada una de las dependencias.⁵⁹ Lo que puso en tela de juicio el trabajo de profesionalización que se estaba ejerciendo, máxime cuando la idea central de la profesionalización radicaba en otorgarle al servidor público conocimientos generales, pero también las herramientas y conocimientos sobre la dependencia o entidad en la que trabajaba.

En cuanto capacitación se refiere, para tener una idea de los esfuerzos que se realizaron durante el sexenio y de años anteriores, estos fueron los logros (véase tabla 17):

Cabe mencionar que la Unidad de Desarrollo Administrativo posteriormente se convirtió en la Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa con base en las reformas que sufrió el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo publicados en el *Diario Oficial de la Federación* en noviembre de 2001.

Por su parte, la unidad del servicio civil, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se incorporó a la estructura orgánica a partir del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 1998. Las atribuciones de esta Unidad del Servicio Civil fueron:

- I. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de Servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria;
- II. Expedir normas y emitir dictámenes en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y, en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información y registros correspondientes;
- III. Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal;
- IV. Establecer políticas y expedir normas sobre las estructuras ocupacionales y registrar éstas, así como racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades;
- V. Autorizar y registrar, conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en el ámbito de sus respectivas competencias, las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como sus modificaciones;

⁵⁹ Sobre este punto véase: Santiago Roel Rodríguez, "El Programa de Modernización de la Administración Pública", *Revista Prospectiva*, núm. 8, México, noviembre de 1997, pp. 3-11.

TABLA 17
Capacitación en el sector público en México, 1991-2000

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ¹	1999	2000 ²
Total										
Cursos impartidos	18,541	12,555	14,204	15,368	11,874	13,853	10,949	10,144	8,933	5,403
Personas capacitadas										
Salud	310,057	169,644	221,927	212,927	139,666	196,338	242,729	275,522	286,099	81,594
-Cursos	6,854	121	125	179	148	5,199	72	572	131	49
-Personas	98,184	1,449	23,310	4,404	32,115	106,847	128,177	145,918	150,900	1,217
Educación Pública										
-Cursos	1,570	1,976	1,043	2,289	1,015	522	622	991	1,127	1,158
-Personas	37,536	26,398	10,224	23,882	8,415	4,083	11,240	16,801	24,604	24,588
Trabajo y Prevención Social										
-Cursos	245	1,160	1,299	963	262	819	975	1,011	399	112
-Personas	4,558	13,516	14,661	11,529	7,840	11,113	10,159	10,504	7,028	1,608
Desarrollo Social										
-Cursos	496	284	195	396	585	1,327	899	858	311	109
-Personas	4,369	2,286	2,541	8,106	7,110	5,034	12,240	10,647	4,634	2,192
Turismo										
-Cursos	9	39	32	52	69	52	53	66	40	5
-Personas	68	698	351	671	1,233	1,008	820	274	494	78
Comunicaciones y Transportes										
-Cursos	3,167	2,121	2,130	1,350	1,197	789	579	809	1,203	348
-Personas	62,776	28,639	35,626	24,033	18,29	13,947	10,501	18,829	22,983	9,205
Reforma Agraria										
-Cursos	n.d.	74	73	105	2,582	516	164	158	159	56
-Personas	n.d.	2,465	1,670	2,290	2,582	1,450	2,596	1,829	1,617	830
Medio Ambiente, Recursos Naturales y pesca ³										
-Cursos	17	19	87	121	23	355	443	344	531	218
-Personas	268	713	871	1,226	486	4,971	5,702	12,168	7,213	2,681
Comercio y Fomento Industrial										
-Cursos	423	720	780	210	992	843	1,581	496	506	134
-Personas	1,440	2,300	2,329	1,463	2,307	n.d.	1,802	5,269	6,669	3,060
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural ³										
-Cursos	1,571	802	1,650	1,685	1,108	943	2,126	1,362	1,471	770
-Personas	29,549	17,359	29,801	31,857	18,939	19,780	20,221	21,454	25,088	13,850
Hacienda y Crédito Público										
-Cursos	124	317	610	557	361	493	584	808	708	356
-Personas	2,579	4,358	5,494	6,792	4,919	5,484	6,974	7,696	8,572	3,400
Procuraduría General de la República										
-Cursos	337	438	540	1,404	1,832	794	1,104	1,333	1,169	725
-Personas	1,228	2,386	2,881	5,905	13,967	5,484	5,534	9,581	10,180	6,527
Contraloría y Desarrollo Administrativo ³										
-Cursos	89	94	57	46	74	89	50	141	166	146
-Personas	3,561	1,397	1,032	875	1,456	2,236	918	2,366	2,187	686
Defensa Nacional										
-Cursos	80	190	199	411	351	108	330	215	286	104
-Personas	3,355	2,181	5,146	10,076	7,217	1,674	2,799	1,980	2,708	959
Marina										
-Cursos	151	229	107	66	81	121	115	170	26	9
-Personas	1,242	1,222	1,241	773	871	1,073	994	1,204	189	69
Gobernación										
-Cursos	752	682	692	506	526	689	661	458	366	456
-Personas	5,750	6,837	7,605	6,498	7,498	9,553	12,761	6,331	7,543	8,672
Presidencia de la República										
-Cursos	111	89	96	84	129	110	155	126	95	42
-Personas	1,413	1,173	1,447	1,142	1,442	1,350	1,641	840	291	605
Relaciones Exteriores										
-Cursos	126	78	100	116	65	17	69	56	56	52
-Personas	1,772	949	1,109	1,142	686	304	893	776	776	666
Energía ³										
-Cursos	56	39	45	64	110	67	337	170	183	171
-Personas	530	251	402	546	1,268	1,557	5,803	1,642	2,423	701
Departamento del Distrito Federal										
-Cursos	2,363	3,083	4,164	4,764	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
-Personas	49,879	53,067	73,319	69,717	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

¹ Cifras revisadas y actualizadas por la dependencia responsable.

² Cifras reales para el periodo enero-junio.

³ En virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Federal en diciembre de 1994, la SARH se transformó en Sagar, la Semarnap absorbió funciones de SEPESCA, la SEMIP se redimensionó para conformar la nueva SE y la Secogef cambió su denominación a Secodam, asumiendo nuevas atribuciones.

n.d. No disponible.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Servicio Civil con base en datos del Sistema Integral de Información.

- VI. Estudiar y emitir soluciones, en los términos de las disposiciones legales aplicables, sobre beneficios con el cargo al erario federal, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones;
- VII. Establecer y expedir la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público;
- VIII. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales, así como dictar y expedir las normas, metodología, criterios y establecer los procedimientos a que deberá sujetarse la formulación del presupuesto en materia de servicios personales de las dependencias y entidades, para su posterior integración al presupuesto de egresos de la federación;
- IX. Diseñar y proponer, con la participación que corresponda a las demás áreas de la secretaría, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional;
- X. Promover, con la participación que corresponda a las demás áreas de la secretaría, los programas de modernización administrativa en materia de organización, desconcentración, descentralización, sectorización, y sistemas con las dependencias y entidades; evaluar los avances de la modernización de la Administración Pública Federal y proporcionar asesoría y apoyo técnico en estas materias;
- XI. Dictaminar, en coordinación con las áreas competentes de la secretaría, sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior, así como registrar las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades. y
- XII. Resolver los asuntos que las disposiciones legales que integren el régimen de los servidores públicos y las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal atribuyan a la secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del secretario.

Con respecto al proyecto de servicio civil de carrera, en un primer momento correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborar el proyecto de ley. La Unidad de Servicio Civil (USC) fue la encargada de elaborar la propuesta, que consistió en lo siguiente (Guerrero Amparán, 1997: 21-22):

1. Un sistema de reclutamiento claro y abierto con convocatorias dirigidas tanto al personal de entidades públicas como al mercado laboral general. Los requisitos eran la aprobación de tres exámenes: uno de conocimiento general, uno psicométrico (ambas pruebas a cargo de la USC) y un examen técnico, que correría por cuenta

- de la dependencia a la que se quisiera ingresar. Finalmente, estaba prevista una entrevista a cargo de la entidad o dependencia contratante.
2. Los cargos de libre designación (de confianza) en las dependencias serían para ocupar los puestos de secretarios, subsecretarios y el equipo básico de apoyo (secretarios ejecutivos y privados, grupos de asesores y choferes). Los secretarios y subsecretarios podrían nombrar a la mitad de los directores generales, la otra mitad estaría ocupada por funcionarios de carrera.
3. El sistema de compensaciones estaría conformado por tres factores: sueldo, estímulos y prestaciones. La evaluación de los puestos para otorgarles el salario sería hecha por la USC con base en una metodología propia.
4. La capacitación y educación formal de los trabajadores se haría con base en las necesidades de cada puesto.
5. Las promociones podrían ser de tres maneras: en primer lugar, podrían ser de grupo, lo que significaba que el funcionario tomaría más responsabilidad. En segundo lugar, podría ser de nivel salarial. La última sería promoción de grado, que incluiría tanto aumentos de responsabilidad como del salario.
6. El sistema de evaluación incluía cinco objetivos: la observancia de los procesos establecidos, las contribuciones a las mejoras del servicio, el cumplimiento de los objetivos, la capacitación adquirida y las características profesionales del trabajador en su desempeño.
7. La separación de un servidor público podría ocurrir por seis causas: voluntaria, mala conducta, mal desempeño, no ascenso en siete años, desplazamiento por libre designación y recorte del personal.
8. Con el personal de base se produciría una contradicción a la hora de implementar el servicio civil de carrera, porque su sistema escalafonario responde a la antigüedad y no al buen desempeño. La Secretaría de Hacienda tenía tres propuestas al respecto: a) la incorporación del personal de base al modelo propuesto, derogando la LFTSE e incorporando a los trabajadores a la Ley del Servicio de Carrera Federal, o manteniendo ambas leyes, haciéndolas compatibles entre sí; b) acceso de personal de base al nuevo sistema, mediante la renuncia a su base; c) la posibilidad de mantener dos regímenes independientes, uno para el personal de base y otro para el de confianza. En los dos primeros casos, ello implicaba cambios que afectarían a la estructura legal sobre la que se erige el poder de la federación de sindicatos, así como la continuidad de sus líderes tradicionales.

Aunado a las observaciones de Guerrero Amparán, se considera que tal proyecto, tenía un esquema demasiado centralizado en cuanto a su operación;

se concluye que una sola unidad como lo es la del servicio civil era insuficiente para manejar una administración pública como la federal que maneja 649,969 servidores públicos. Por otra parte, de acuerdo con el esquema que se proponía era muy discrecional en cuanto al manejo de los puestos y eso evidentemente rompía con el principio de igualdad que promueve un servicio civil carrera. Por último, se considera que la inviabilidad del proyecto radicaba en tratar de incluir al personal de base, sobre todo considerando que ellos cuentan con un sistema de escalafón propio, en el que los criterios para las promociones son otros.

Como se puede observar, ambas unidades tenían atribuciones posiblemente complementarias, pero proyectos de Servicio profesional de carrera y Servicio civil diferentes en muchos aspectos, que indican que no existió la suficiente coordinación entre estas dos unidades para emprender un proyecto de carácter conjunto; por el contrario, al parecer existieron diferencias sustanciales en cuanto a la concepción de la idea de lo que debiera ser esta figura para la administración pública federal, tanto en aspectos legales, administrativos como políticos. La propuesta de Hacienda puso un mayor acento en la carrera administrativa y Secodam centró su atención en aspectos mucho más flexibles y centrados en técnicas de gestión de personal. Estas dos visiones distintas sobre el asunto (Guerrero Amparán, 1997; Pardo, 1999), cancelaron la posibilidad de establecerlo en el sexenio analizado.

Lo que es una realidad es que todos los intentos antes descritos carecieron de las condiciones tanto jurídicas, políticas y administrativas —a pesar de que la tendencia cada vez más se pronuncia por esos cambios— para poder llevarse a cabo. Se tiene que admitir que todavía el régimen del país se encuentra en una mezcla de autoritarismo y democracia, entre patrimonialismo y mérito, entre clientelismo y ciudadanía, por lo que el cambio institucional y organizacional que se requiere para establecer un servicio civil de carrera no será una tarea sencilla.

No obstante ello, por principio se tienen que destacar los esfuerzos de carácter sectorial de los últimos años en materia de profesionalización de servidores públicos o servicio profesional de carrera, o en las cuales al menos, su normatividad ya contempla o contempló 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.

A la par de estas experiencias sectoriales, es menester mencionar las distintas iniciativas que ha habido para el establecimiento de un servicio civil de carrera para la administración pública federal. Al respecto, existió una propuesta de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) denominada "Estrategia de Mediano Plazo para la Carrera de Servicio Civil" de 1989. En cuanto a proyectos de iniciativas de Ley que se han creado en los últimos años están los siguientes: 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 de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (presentada por el senador Carlos Rojas Gutiérrez en octubre de 2000), la iniciativa de Ley Federal del Servicio Público Profesional (presentada por el senador César Jáuregui Robles en el mes de abril de 2002) y la iniciativa de Ley Federal del Servicio Público de Carrera (presentada por la diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal del Grupo Parlamentario del PRD, también en 2002). Es importante señalar que, de las iniciativas de los senadores Rojas y Jáuregui se conformó una sola denominada Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada el 10 de abril de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación* (más adelante se hace un análisis de esta ley).

En el caso de los congresos locales o administraciones de los estados de la República, no se duda que próximamente se anuncien ejercicios de esta índole y posiblemente algún día en los municipios. Tal es el caso del gobierno del Distrito Federal que en calidad de entidad federativa, también vio el nacimiento de una ley en la materia a partir de los siguientes antecedentes: la Ley del Servicio civil de carrera en el Distrito Federal (Iniciativa del Partido Acción Nacional en la Asamblea Legislativa del D.F., agosto de 1996), la iniciativa de Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (iniciativa de ley presentada por el Gobierno del Distrito Federal, marzo de 1999), y la iniciativa de Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (presentada por el diputado Francisco Ortiz Ayala, miembro del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal, abril de 1999). De todas ellas, fructificó el esfuerzo del Distrito Federal con la aprobación de la iniciativa de ley presentada por el Poder Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal, por parte de la Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal y publicada el 13 junio de 2000 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. A nivel de otros estados de la República cuyos congresos locales han aprobado leyes en la materia, se destacan los casos de Zacatecas, Aguascalientes, Quintana Roo y el estado de Veracruz.

Periodo 2001-2006

Con respecto al gobierno federal actual del presidente Vicente Fox Quesada, quien tomó posesión del cargo el primero de diciembre de 2000, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en su apartado denominado "Buen gobierno" señala lo siguiente en sus principales líneas:

A fin de que esta administración cumpla con su responsabilidad histórica de dar respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad, requerimos acciones capaces de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión... El gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad... Requerimos de un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órdenes. Dispuesto a aprender de las experiencias de éxito registradas en otras partes del mundo para adecuarlas al contexto nacional, con la firme convicción de que siempre es posible mejorar...

Requerimos de un gobierno ágil y flexible, capaz de captar oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente... Frente al paradigma de un gobierno operativo, orientado a administrar normas y procesos, prevalezca el de un gobierno estratégico, orientado a administrar resultados. Requerimos que los procesos burocráticos que inhiben el desarrollo de los actores generadores de riqueza se rediseñen con un enfoque de calidad para atender las necesidades del ciudadano. La rigidez tiene que ser sustituida por flexibilidad, la cual nos permitirá derribar las barreras existentes para la innovación y creatividad, impuestas por la excesiva normatividad y sobreregulación existentes... Requerimos de un gobierno descentralizado, que en sus relaciones con los estados y municipios propicie no sólo una simple desconcentración de funciones, sino un nuevo pacto federal, que deje en claro que la nación es más que la suma de sus partes... En suma, requerimos un gobierno de clase mundial, un gobierno innovador y de calidad total. Para lograrlo, trabajaremos en dos vertientes contenidas en el modelo de innovación y calidad que se ha adoptado. Por un lado, la innovación que permita concebir nuevas formas de hacer las cosas, y por el otro, la calidad total que permita mejorar y optimizar lo que se ha estado haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad.

De este plan básicamente se desprenden dos documentos que representan y sobre los que gira la propuesta modernizadora de la administración pública federal. Uno de ellos, es el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 PNCTDA cuya responsabilidad de ejecución la tiene la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo Secodam (ahora Secretaría de la Función Pública) y la Agenda de Buen Gobierno diseñado por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, la cual no tiene el rango de secretaría sino de órgano *staff* del Poder Ejecutivo Federal.

Sobre el primer documento que es el PNCTDA, tiene cinco objetivos con sus respectivas líneas estratégicas, como se observa en la tabla 18.

TABLA 18
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento
a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006

Objetivos	Líneas estratégicas
1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública. El enfoque preventivo en el combate a la corrupción se estima fundamental para lograr el éxito, lo que trasforma de raíz las estrategias anteriores más dirigidas a la corrección y el castigo. Además se busca impulsar el desarrollo administrativo y de los servidores públicos para que puedan actuar con estructuras, sistemas y procesos de calidad en un entorno de ética pública.	1.1 Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la secretaría. 1.2 Mejora de los procesos y servicios públicos en la administración pública federal. 1.3 Desarrollar los recursos humanos de la APF.
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción. Centra la atención en el análisis y la mejora de los controles internos en las instituciones, de manera principal en aquellos relacionados con sus aspectos sustantivos y en los críticos. Este esfuerzo se acompañará de los trabajos de vigilancia, evaluación y auditoría focalizados en el fortalecimiento de los mecanismos de control.	2.1 Implantar controles en la administración pública federal. 2.2 Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño.
3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad. Premisa de la acción pública en la aplicación objetiva y sin distinción de la ley para castigar conductas y hechos ilícitos, a partir de trabajos serios y sistemáticos de investigación, pero con pleno respeto de los derechos de los servidores públicos y de los particulares.	3.1 Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas.
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad. Se pretende que el desempeño de las dependencias y entidades en su operación, la aplicación de recursos y los resultados que se esperan de ellas sean conocidos y de fácil comprensión para la sociedad. Por lo tanto, condición indispensable de la función pública, es el abrir los espacios que faciliten el involucramiento organizado de la población del conocimiento y evaluación de sus tareas.	4.1 Dar calidad y transparencia a la gestión pública. 4.2 Generar acuerdos con la sociedad. 4.3 Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción.
5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal. Este objetivo se dirige a conocer, mantener y aprovechar de manera adecuada el patrimonio inmobiliario de la Federación.	5.1 Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la APF.

Fuente: Elaboración propia.

Si bien todos los objetivos y líneas de acción son de carácter transversal, evidentemente el objetivo relacionado con la *Prevención y abatimiento de prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora en la calidad en la gestión pú-*

blica, en el que se encuentra la línea estratégica del 1.3 *Desarrollar los recursos humanos de la administración pública federal*, es el que más interesa de acuerdo con los fines de esta investigación. Por principio, el PNCTDA señala en su parte tipo diagnóstico de la administración pública federal, la existencia de políticas de desarrollo de recursos humanos limitadas por la carencia de un sistema de carrera que facilite su profesionalización, que contribuya de manera significativa a mejorar las competencias laborales y que, en consecuencia apoye, premie, y motive el desempeño de los servidores públicos. Por lo que corresponde a la relación con las organizaciones sindicales, se reconoce que no se han conseguido relaciones permanentes y amplios espacios de entendimiento y colaboración a fin de mejorar e innovar procesos en la administración pública federal y en crear las condiciones más favorables para el desarrollo laboral del trabajador en el sector público.

Para ello, esta línea estratégica contempla dos vertientes principales: en la primera se busca impulsar el cambio hacia un gobierno de calidad, a través de la formación de servidores públicos que impriman en su gestión un enfoque de innovación, calidad y compromiso en un marco de valores éticos. La segunda vertiente comprende la creación de condiciones de trabajo y oportunidades para el servidor público que privilegien su buen desempeño, el reconocimiento de éste para su promoción a mayores responsabilidades y que otorguen confianza, adecuada remuneración y certidumbre a su vida laboral, a partir de la evaluación continua de su quehacer. Se afirma, que el establecimiento gradual de un servicio profesional de carrera en la administración pública federal será un pivote de principal importancia para impulsar la mejora integral del servidor público y la prestación de servicios de alta calidad por instituciones competitivas.

A la vez, para la realización tanto del objetivo como de la línea estratégica de *Desarrollo de recursos humanos de la administración pública federal* se contempla la realización de acciones y proyectos concretos, para ello la línea estratégica contiene cuatro líneas de acción: 1.3.1 *Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la administración pública federal*; 1.3.2 *Formación y capacitación de servidores públicos*; 1.3.3 *Servicio profesional de carrera en la administración pública federal*; 1.3.4. *Inducción y adopción voluntaria del Código de Ética de los servidores públicos*.

TABLA 19
 Línea estratégica del PNCTDA
 "Desarrollo de recursos humanos de la administración pública federal"

1.3 Desarrollar los recursos humanos de la administración pública federal	<p>1.3.1 Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la Administración Pública Federal</p> <p>En esta línea de acción se pretende hacer un estudio e identificación de los puestos más vulnerables a la corrupción, para que además de proponer para ellos a personas honestas y debidamente capacitadas, se establezcan sueldos y salarios más adecuados. Entre las metas está la de establecer capacitación al personal en áreas vulnerables a la corrupción e impulsar la operación de sistemas de premios, estímulos y recompensas que permitan motivar la honestidad de los servidores.</p> <p>1.3.2 Formación y capacitación de servidores públicos</p> <p>Su objetivo es formar y capacitar a los servidores públicos en materia de mejora de procesos y administración de proyectos, en las dependencias y entidades de la administración pública federal con procesos y servicios públicos de alto impacto, que incidan en beneficios directos en la sociedad. Como principal meta está la de promover la capacitación en técnicas y herramientas de clase mundial para la mejora de procesos y servicios que contribuyan a disminuir la corrupción. Para ello, se contemplan actividades de investigación sobre lo que están haciendo otros países en la mejora de sus procesos y servicios; establecimiento de convenios con instituciones de educación superior o contratación de empresas especializadas de capacitación.</p> <p>1.3.3 Servicio profesional de carrera en la administración pública federal</p> <p>El propósito de este proyecto es coadyuvar en la búsqueda de los mecanismos necesarios para asegurar que las funciones públicas se desarrollen por los servidores públicos de mando más capacitados y con mejores habilidades, aptitudes y experiencia para que las personas que lleguen a los cargos públicos cumpliendo con esos requisitos, tengan estabilidad en sus empleos y permanezcan en ellos más allá de cambios en los niveles directivos de las instituciones y de cambios de gobierno. Entre las principales metas están las de contribuir al diseño de los mecanismos necesarios para profesionalizar a los servidores públicos y en la simplificación y enriquecimiento de la normatividad que permita profesionalizar a los servidores públicos. Finalmente, entre las principales actividades concretas por desarrollar están la investigación de las mejores prácticas de los mecanismos vigentes en México y en el mundo; el diseño de los mecanismos necesarios para profesionalizar a los servidores públicos.</p> <p>Es menester comentar que esta línea de acción de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretaría de la Función Pública) será desarrollada en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esto por las atribuciones que tiene cada una en la materia otorgadas por sus respectivos reglamentos interiores, y a ellas se une la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. Finalmente, como parte de esta línea estratégica está la creación de la Ley del Servicio Civil de Carrera.</p> <p>1.3.4 Inducción y adopción voluntaria del Código de Ética de los servidores públicos.</p> <p>Este proyecto tiene como objetivo difundir y promover la práctica voluntaria de todos los servidores públicos de la administración pública federal de un conjunto de valores éticos y de un catálogo de conductas deseables en el desempeño de las funciones públicas bajo su responsabilidad. Entre las principales metas están las de contar con un Código de Ética del Gobierno Federal y que sea elaborado, conocido y comprendido por todos los servidores públicos en su totalidad y apoyar al 100 por ciento a las dependencias y entidades de la administración pública federal en la preparación de sus servidores públicos en materia de ética profesional y personal.</p>
---------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

Cinco son los avances más importantes que ya se han dado en el marco de este programa como son: la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo de 2002 que, deroga a la anterior ley de responsabilidades de 1982; la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002; el Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal publicado el 31 de julio de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación* y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004. Y nuevamente cabe mencionar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003.

Con respecto al segundo documento que es la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, se basa en seis grandes estrategias de utilidad común para toda la administración pública federal que son:

1. *Gobierno que cueste menos.* Reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad.
2. *Gobierno de calidad.* Satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan.
3. *Gobierno profesional.* Atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico del país.
4. *Gobierno digital.* Posibilitar que desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece.
5. *Gobierno con mejora regulatoria.* Garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez.
6. *Gobierno honesto y transparente.* Recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.

Sobre estos documentos se puede concluir diciendo que en ambos es notoria la preferencia por la utilización de términos y técnicas propias del modelo gerencial, incluso con la idea de incorporarlos en el desarrollo e implementación del servicio civil de carrera. En ambos documentos se destaca la presencia de ele-

mentos propios del modelo de responsabilización (Ross, 2001), incluso en el título de uno de ellos, en la que figuras como los códigos de ética, el control ciudadano sobre la administración, la supervisión legislativa, la transparencia en el manejo de recursos se hacen notar de manera recurrente a lo largo de los mismos, pero sobre todo se enfatiza en el enfoque preventivo sobre el correctivo para combatir la corrupción.

Por último, es importante mencionar que con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se ha creado la Secretaría de la Función Pública en sustitución de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y en el seno de la propia secretaría, se ha creado la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal⁶⁰ que recoge tanto las atribuciones que tenía la Unidad del Servicio Civil de Carrera como las funciones contenidas en la Unidad de Desarrollo Administrativo, posteriormente convertida en Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa⁶¹ y ahora también llamada Subsecretaría de la Función Pública.

EXPERIENCIAS SECTORIALES

En los últimos años (con la excepción del servicio exterior), a la par de los intentos por establecer un servicio civil de carrera para toda la administración pública federal y por ende para los estados de la República, se han institucionalizado algunos esfuerzos en organismos tanto de la propia administración central y paraestatal como en algunos de carácter autónomo. Este fenómeno de carácter parcial o sectorial, o como algunos especialistas le ha llamado de prueba piloto (Ramíó y Salvador, 2002), se ha venido consolidando de manera gradual, sobre todo en instituciones que debido a las actividades y fines que desarrollan, ha resultado imprescindible la profesionalización de sus servidores públicos. De las experiencias institucionales más representativas de la administración pública en México, se destacan las siguientes:

- a) Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
- b) Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública (SEP)
- c) Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua (CNA)

⁶⁰Ahora llamada Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la APF por reformas al Reglamento Interior de la JFP, el 21 de junio de 2005 en el D.D.F.

⁶¹Secretaría de la Función Pública (2003), "Reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública", *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de diciembre de 2003.

- d) Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria
- e) Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
- f) Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE)
- g) Profesionalización en la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- h) Servicio Fiscal de Carrera del Sistema de Administración Tributaria (SAT)

Servicio exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

La profesionalización del servicio exterior así como el establecimiento de su carrera administrativa son sin duda de las acciones en la materia, con mayor desarrollo y consolidación en la administración pública del país. La existencia de esta actividad con antecedentes en el siglo XIX⁶² tiene como fecha de inicio el año de 1922, en el que el ingreso de las personas al Servicio exterior mexicano se comienza a realizar por medio de concursos públicos, produciéndose una reorganización en 1934, y una ley en 1994. Actualmente tiene como fundamento jurídico la Ley y el Reglamento del Servicio Exterior de 2002 publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

El capítulo II de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que dicho servicio está integrado por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado. Se compone de las siguientes ramas: diplomática-consular y técnico administrativa. La rama diplomática-consular comprende los siguientes rangos: la primera de ellas embajador, ministro, consejero, primer secretario, segundo secretario y agregado diplomático. Y la rama técnico-administrativa que se subdivide en: coordinador administrativo, agregado administrativo con tres categorías A, B, y C, y técnico administrativo con tres categorías A, B, y C.

El personal de carrera de acuerdo con lo que señala el artículo 6 de la ley, es permanente y su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio perma-

⁶²Algunos antecedentes son el "Decreto de la Regencia estableciendo reglas para los nombramientos e Instrucciones y Sueldos del Personal Diplomático" del 7 de mayo de 1822 bajo la regencia de Agustín de Iturbide. La ley del Servicio Exterior Mexicano del 31 de octubre de 1829 del presidente Vicente Guerrero. Los cuales sumadas a otros más dan cuenta de un total de 29 ordenamientos, desde 1822 hasta 2002, fecha en que entró en vigor la actual Ley del Servicio Exterior Mexicano. Véase Gustavo Martínez Cianca, "La carrera en el servicio exterior mexicano", en *Servicio Público de Carrera. Experiencias y Perspectivas*, Memoria del seminario, México, INAP, 2001.

nente para la ejecución de la política exterior en México. Con respecto al personal temporal, de acuerdo con el artículo 7o. de la Ley del Servicio Exterior, le corresponde al Presidente de la República hacer los nombramientos que no podrán exceder de seis años; una vez concluido este término cesarán sus funciones automáticamente. Los así nombrados no formarán parte del personal de carrera del servicio exterior ni figurarán en los escalafones respectivos. Por su parte, el artículo 8o. determina que el personal asimilado se encuentra integrado por funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento ha sido gestionado por otras dependencias y entidades del Ejecutivo Federal ante la Secretaría de Relaciones Exteriores. La cual considerará si la solicitud de dicho personal es procedente o no; si es procedente, entonces el personal será acreditado con el rango que dicha secretaría determine y su duración será por el tiempo que dure la comisión. El personal asimilado estará sujeto a las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera del servicio exterior y las dependencias o entidades que hayan solicitado su asimilación serán las únicas responsables de los actos realizados por sus representantes. Es importante mencionar que, el personal asimilado y temporal podrá ingresar a la carrera del servicio exterior a las ramas diplomática-consular y técnico-administrativa, previo cumplimiento de requisitos y existencia de vacantes.

El sistema de carrera cuenta actualmente con 1,352 funcionarios, para atender 136 representaciones diplomáticas y consulares; es decir, 70 embajadas, siete misiones diplomáticas permanentes ante organismos internacionales, 32 consulados generales, 25 consulados de carrera y cuatro agencias consulares (Martínez Cianca, 2001: 127).

La organización del servicio exterior, le corresponde a la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano que es un órgano colegiado que conoce cualquier asunto relativo al ingreso, reincorporación, ascensos, traslados, comisiones, disponibilidades, separaciones, retiro, sanciones administrativas, y casos excepcionales de licencia de personal del servicio exterior.

La Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano se integra por un embajador de carrera designado por el secretario quién la presidirá, el oficial mayor de la secretaría, el director general que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal de servicio exterior, el director de asuntos jurídicos de la secretaría y un representante de cada uno de los rangos técnico administrativo "C" hasta coordinador administrativo y de tercer secretario hasta ministro, adscritos a la secretaría, que serán elegidos por sus pares para cubrir periodos de un año. Dichos representantes participarán exclusivamente cuando se trate de asuntos relacionados con el personal de la categoría que representan. La comisión de

personal se encuentra dividida en cuatro subcomisiones: subcomisión de ingreso, subcomisión de rotación, subcomisión de evaluación y subcomisión de asuntos disciplinarios.

La ley regula el sistema y define al servicio exterior como el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios constitucionales. Norma el ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular, el cual se realiza por oposición, mediante concursos públicos anuales organizados en etapas eliminatorias y contempla los siguientes exámenes y cursos:

- examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales;
- examen de español;
- exámenes para comprobar el dominio de un idioma extranjero y la capacidad para traducir otro, ambos de utilidad para la diplomacia;
- elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior;
- entrevistas con funcionarios de la SRE y, en su caso, cursos especializados de un mínimo de seis meses en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (cuya existencia data desde 1975) y un año adicional de experiencia práctica en la SRE, y
- exámenes médicos y psicológicos.

Actualmente, el instituto ofrece una maestría para los miembros recién ingresados al servicio exterior.

La subcomisión de ingreso está integrada por el titular del Instituto Matías Romero, quien la presidirá, dos representantes de instituciones de educación superior, legalmente reconocidas, una de la cuales deberá tener establecida la carrera de relaciones internacionales, y la otra cuando menos carreras afines a esta última y el director general que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del servicio exterior, quien actuará como secretario de la misma y otra persona ajena a la secretaría que tenga experiencia en recursos humanos.

Con respecto al ingreso como personal de carrera a la rama técnico-administrativa, es también por oposición, mediante concursos públicos, preferentemente cada dos años. Los requisitos para ingresar son los mismos que se señalan para la rama diplomático-consular, con excepción del requerimiento del grado académico, para el que es suficiente haber completado la educación media superior y el dominio de un idioma extranjero de utilidad para la diplomacia, preferentemente inglés. Quienes hayan obtenido las calificaciones más altas en el concurso de

ingreso a la rama técnico-administrativa recibirán un beca con las percepciones que determine la secretaría y deberán acreditar un curso de capacitación en el Instituto Matías Romero con duración máxima de tres meses, para posteriormente cumplir tres meses de practica en la secretaría, y hacerse acreedor a un nombramiento de técnico administrativo "C".

El artículo 37 de la ley determina que:

Los ascensos del personal de carrera a Segundo Secretario, Primer Secretario, Consejero y Ministro de la rama diplomático-consular, así como Agregado Administrativo en la rama técnico-administrativa, serán acordados por el Secretario de la SRE, previa recomendación de la Comisión de Personal, misma que organizará concursos de ascenso que comprenderán la evaluación del expediente de los aspirantes en funciones de acuerdo con prioridades de: meritos y eficiencia demostrados en el desempeño de sus cargos y comisiones; el potencial de desarrollo y capacidad para asumir mayores responsabilidades, y la antigüedad en el rango y en el servicio, que será definitiva en igualdad de circunstancias, así como la aplicación de exámenes escritos y orales para determinar la capacidad de los aspirantes a ascenso. En ningún caso se podrá ascender o participar en concursos de ascenso sin antes haber cumplido dos años de antigüedad como mínimo en el rango al que pertenezca.

Por su parte, el artículo 37 bis señala lo siguiente:

La evaluación de los expedientes personales será realizada por la Subcomisión de Evaluación, y será dada a conocer a los interesados con anticipación a la celebración de los exámenes. Dicha Subcomisión está integrada por el presidente de la Comisión Personal, quien la preside; por el Titular del Instituto Matías Romero; el Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del servicio exterior y dos miembros del Servicio Exterior con rango mínimo de Consejero o de Coordinador Administrativo propuestos por el presidente de la Comisión Personal y aprobados por el secretario.

Los ascensos del personal siempre deberán ser a rango inmediato superior. El secretario, por recomendación de la comisión de personal y sujeto a la disponibilidad de plazas, convocará anualmente durante el mes de julio, a concursos de ascenso, dicha convocatoria será publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y circulada a todas las representaciones de México en el exterior. Una vez expedida la convocatoria de los concursos de ascenso, cuando menos 30 días naturales antes de la celebración de los mismos, la secretaría dará a conocer la puntuación preliminar que cada miembro del servicio exterior interesado en concursar obtenga

en la evaluación de su expediente, dándose a conocer únicamente la evaluación del personal del servicio exterior mexicano que previamente haya enviado a la secretaría el documento denominado "Presentación de Merecimientos y Trayectoria". La comisión de personal, por recomendación de la subcomisión de evaluación, determinará si un funcionario puede o no participar en el concurso, cuando éste haya sido sancionado por faltas administrativas, desde su último ascenso y hasta la fecha de expedición de la convocatoria correspondiente.

Por otra parte, los exámenes de los concursos de ascenso en la rama diplomático-consular se llevarán a cabo por un jurado designado por el secretario para cada rango, compuesto de tres personas: un miembro del servicio exterior en activo o en retiro que podrá o no ser funcionario de la secretaría, pero en su caso deberá tener un rango superior al evaluado; un funcionario de la secretaría o de otra dependencia del gobierno federal con cargo superior o igual al evaluado; y un tercero de la sociedad civil. Los jurados nombrarán entre sí a su presidente. En el caso del concurso de ascensos a ministro, el jurado que represente a la secretaría deberá ser un embajador emérito o equivalente quien invariablemente ocupará el cargo de presidente. Los exámenes tendrán como objeto conocer el grado de dominio que cada concursante tiene de las áreas en las que ha estado comisionado desde su último ascenso y determinar su aptitud para desempeñarse en un rango superior en la carrera. La comisión de personal vigilará que el grado de dificultad de los exámenes sea distinto para cada rango; en todos los casos, el examen escrito consistirá en la elaboración de un ejercicio teórico-práctico y propositivo, sobre un tema seleccionado libremente por los concursantes, entre los propuestos por el jurado en las siguientes nueve áreas: asuntos bilaterales; asuntos multilaterales; asuntos consulares; asuntos de protección; asuntos de comunidades mexicanas en el exterior; asuntos económicos; asuntos jurídicos internacionales; asuntos de cooperación internacional, y asuntos relacionados con la difusión de la cultura y la imagen de México. Los temas y las modalidades del examen escrito se darán a conocer el mismo día de su elaboración.

Una vez calificado el examen escrito en forma anónima, los concursantes deberán sustentarlo frente al jurado designado para cada rango. Asimismo, los concursantes serán examinados oralmente sobre las funciones y los conocimientos relacionados con la adscripción o adscripciones que hubiesen tenido desde su último ascenso y sobre conocimientos generales de la política exterior de México y temas de actualidad internacional en la materia. Para ello, el jurado tomará en cuenta los niveles de responsabilidad actual y el rango al que se pretende ascender.

Al término de los exámenes escrito y oral, el jurado entregará la calificación de los mismos a la comisión de personal.

La comisión de personal determinará la puntuación final de cada uno de los concursantes, sumando a la de los expedientes, la obtenida en los exámenes escrito y oral; el resultado lo hará del conocimiento de los concursantes y serán inapelables. En los casos en que dos o más concursantes obtengan calificación idéntica, la comisión de personal procurará obtener una plaza adicional, y si ello no fuera posible recomendará al secretario otorgar la plaza en cuestión al funcionario con mayor antigüedad relativa; en caso de un segundo empate prevalecerá la mayor antigüedad absoluta, y si se llegara a dar un tercero, el secretario decidirá lo conducente.

Los ascensos del personal de carrera de la rama diplomático-consular serán acordados por el secretario. Para ese efecto, la comisión de personal transmitirá la recomendación correspondiente, que incluirá a los candidatos que en cada uno de los rangos hayan obtenido las más altas puntuaciones en el concurso, tomando en cuenta el número de plazas concursadas para cada rango. Los nombres de los funcionarios cuyas recomendaciones de ascenso hubieren sido aprobadas y acordadas por el secretario, serán difundidos por la dirección general junto con las puntuaciones finales que haya obtenido cada uno de los concursantes. La comisión de personal dejará constancia en los expedientes de los miembros de carrera del resultado de cada concurso, incluyendo las de la evaluación del expediente y la de los exámenes correspondientes. Las modalidades de los exámenes para ascender a los rangos de coordinador administrativo y agregado administrativo "C" de la rama técnico-administrativa serán definidas, para cada caso, por la comisión de personal.

Los miembros de carrera del servicio exterior, podrán participar en los concursos de ascenso, mientras se encuentren comisionados en otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, instituciones de educación superior o en organismos internacionales, y cumplan con los requisitos del caso, en el entendido de que deberán notificarlo por escrito al presidente de la comisión de personal (véanse artículos 44, 45, 46, 47 48 49 del reglamento de la Ley de Servicio Exterior Mexicano).

La SRE procura que la estructura de plazas en las diferentes categorías permita una adecuada movilidad escalafonaria, obteniendo una pirámide ascendente entre las categorías de agregado diplomático y ministro. De acuerdo con el artículo 125 del Reglamento del Servicio Exterior Mexicano, la SRE propone a las autoridades

hacendarias (Secretaría de Hacienda y Crédito Público -SHCP), los tabuladores de los sueldos de los miembros del servicio exterior en el extranjero, de acuerdo con el costo de vida de cada lugar. Para este efecto, la comisión de personal revisa cada año la fórmula de pago de acuerdo con la información sobre carestía de vida que periódicamente publican las instituciones internacionales -una es la Organización de las Naciones Unidas- para adecuar los criterios de pago de honorarios del personal del Servicio Exterior y proponer ajustes al tabulador autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como se puede observar, la Secretaría de Relaciones Exteriores de hecho cuenta con dos sistemas paralelos de personal: el adscrito al servicio de carrera y los funcionarios nombrados bajo las normas del personal de confianza. Los funcionarios que pertenecen al servicio de carrera pueden tener o no tener una comisión (específicamente los de la rama consular). En este sistema hay una clara separación entre el puesto (las funciones que en ese momento desempeña el funcionario) y la plaza (nivel jerárquico dentro del servicio de carrera).

Uno de los problemas de esta dualidad de sistemas es que las comisiones de mayor jerarquía (como las embajadas) pueden ser ocupadas por personal temporal (designación presidencial) como de hecho ocurre con las principales embajadas. En la medida en que estos nombramientos han sido sistemáticos y no sustentados por razones meritorias justificadas, esto ha desvirtuado la funcionalidad del propio sistema.

El servicio exterior se puede clasificar como sistema semicerrado, en principio por estar dividido en categorías, en las que es necesario ir ascendiendo desde el escalafón más bajo. Sin embargo, la ley también permite, sobre todo para los casos de personal temporal o asimilado, el ingreso a media carrera, sólo y cuando cumplan los requisitos que se señalan para cada puesto (véase art. 34); esta situación se considera que es excepcional, no es la regla. Un aspecto positivo por destacar es la permanente profesionalización brindada por un órgano *ad hoc* como lo es el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

En cuanto a la evaluación, el criterio de antigüedad es un factor que tiene una alta ponderación ya que cada cinco años la comisión de personal evalúa a todos sus miembros, y la separación del servicio exterior puede ser por causas de: renuncia, jubilación, declaración de estado de interdicción mediante sentencia que cause ejecutoria, incumplir una orden de traslado, por no presentarse al término de una comisión, disponibilidad o licencia a reanudar sus funciones, por dejar de cumplir con los requisitos que se establece para ingresar al servicio exte-

rior, por reprobado el examen de media carrera y por no obtener una evaluación satisfactoria. (arts. 53 y 53 bis del LSEM). asimismo, también se prevén sanciones administrativas que pueden consistir en suspensión, destitución y sanción económica.

Para la substanciación de los procedimientos disciplinarios existe una subcomisión de asuntos disciplinarios, dependiente de la comisión de personal, que conocerá de las faltas de los miembros del servicio exterior que ameriten la imposición de sanciones administrativas; en las sesiones de la comisión de personal en las que se ventilen asuntos disciplinarios participará un contralor interno o un representante que éste designe con nivel de director de área. Es importante resaltar que en las sanciones administrativas el personal que sea destituido no podrá volver a ingresar al servicio exterior, o desempeñar algún puesto, cargo o comisión temporal en la SRE, por otra parte, para lo no previsto en la ley y su respectivo reglamento será aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. Cabe señalar que, los puestos de mayor jerarquía como son el de embajador o cónsul también podrán ser privados temporal o definitivamente de sus cargos, como consecuencia de la aplicación de una sanción administrativa.

Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública (SEP)

En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal firmado en mayo de 1992 por el Ejecutivo Federal,⁶³ los ejecutivos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado, uno de los puntos por destacar es el denominado "Revaloración de la Función Magisterial (RFM)", el cual considera al maestro como uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo. La revalorización de la función magisterial comprende seis aspectos principales:

- formación del maestro;
- actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio;
- salario profesional;
- vivienda;
- carrera magisterial, y
- el nuevo aprecio social por su trabajo.

⁶³Véase www.sep.gob.mx Revaloración de la función magisterial/1999.

El establecimiento de la carrera magisterial se inició a partir del 14 de enero de 1993, haciéndose retroactivos sus beneficios a septiembre de 1992. En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la carrera magisterial propone dar respuesta a dos necesidades de la actividad docente del país: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. Sus objetivos específicos son: 1. elevar la calidad de la educación, reconociendo y estimulando la labor de los mejores maestros; 2. reforzar el interés en la actuación profesional del magisterio, al ofrecer mejores niveles de remuneración a mayor calidad docente; 3. reconocer el desempeño y la permanencia del maestro en el servicio docente, así como la preparación académica, sus conocimientos y la asistencia a cursos de actualización; 4. promover el arraigo profesional y laboral de los docentes en el nivel educativo o en el lugar donde trabajan, reconociendo aquellos que prestan sus servicios en escuelas ubicadas en comunidades de bajo nivel de desarrollo y escasa atención educativa; y 5. cumplir con esquemas que promuevan una amplia participación del maestro en la escuela y en la comunidad, propiciando un mayor reconocimiento a la actividad docente.

La operación del programa de carrera magisterial está regulada por un conjunto de lineamientos generales suscritos por la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato de Trabajadores de la Educación. Este programa se basa en un sistema de promoción horizontal —que consiste en crear en un mismo nivel de puestos diferentes grados de categorías, en este caso hasta cinco A, B, C, D, y E, con diferentes tipos de salarios—, para el personal docente de los subsistemas de educación básica, con reglas y modalidades propias, que responde a las demandas de los maestros y de su organización sindical; se cuenta con un mecanismo que permite la movilidad dentro su propia categoría, manteniendo vigente el escalafón actual y sin afectar ningún derecho laboral del trabajador. Todo esto con el propósito de superar la promoción sólo vertical —que data desde 1973 a través del *Escalafón de los trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública*— que se sustenta en buena medida en la antigüedad y parcialmente en el mérito.

En el programa de la carrera magisterial pueden participar todos los docentes de educación básica que cuenten con los siguientes requisitos: 1. tener nombramiento definitivo; 2. tener nombramiento provisional sin titular; 3. cubrir los requisitos mínimos de antigüedad; y 4. cumplir con el grado académico establecido para cada tipo de modalidad educativa. En cuanto a los niveles educativos que participan en el programa están los siguientes: inicial, preescolar, primaria,

educación indígena, secundaria, secundaria técnica, telesecundaria, física, especial, extraescolar, internados y centros de capacitación.

Como es un programa de alcance nacional y la formación magisterial pasa a ser de jurisdicción estatal, cada entidad federativa tiene la responsabilidad de integrar un sistema para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación y corresponde al gobierno federal la parte normativa correspondiente. Este dato es importante proporcionarlo ya que si el programa de carrera magisterial está destinado para una cobertura de 580,908 plazas en todo el país, en su mayoría éstas son administradas por los estados de la República.

Este programa incluye un proceso de evaluación que permite valorar antigüedad 10 por ciento; tareas docentes a partir de mediciones objetivas del conocimiento, acreditación de cursos 15 por ciento; grado académico 15 por ciento; preparación profesional 25 por ciento y del desempeño del maestro 35 por ciento. Para ello se instituye por cada escuela un Órgano Escolar de Evaluación y se complementa con la autoevaluación. En cuanto a estímulos, el gobierno federal y los gobiernos estatales procuran el reconocimiento nacional al maestro mexicano, instituyendo honores, premios, distinciones y estímulos económicos (Pardo, 1999: 77).

Según Esteban Moctezuma y Andrés Roemer (1999: 212), los lineamientos de la carrera magisterial incurren en una serie de beneficios otorgados por este tipo de promoción, los cuales pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- garantiza la promoción horizontal;
- no modifica el escalafón actual;
- el estímulo que otorga es económico;
- reconoce la eficiencia del maestro;
- valora la imagen del maestro;
- es flexible en torno a la cantidad de horas impartidas por un maestro.

Este sistema de servicio civil tiene las características de ser un sistema cerrado ya que gira en torno al escalafón; las promociones están en función de los méritos y de la antigüedad de las personas. Es un sistema que privilegia al personal de base o sindicalizado, el cual bien puede ser representativo como esquema para otros sindicatos de tipo gubernamental. Por último, se considera que centra principalmente su atención en la parte de incentivos y promociones en detrimento de los otros procedimientos del servicio civil llámese ingreso, selección, etcétera.

Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua (CNA)

El "Sistema de Especialistas en Hidráulica" de la Comisión Nacional del Agua fue instituido en 1989 como un primer paso de lo que sería la integración de un programa de servicio civil de carrera y se regula por el Reglamento de los Especialistas en Hidráulica emitido desde 1994. Con este sistema se buscó incorporar a un grupo de profesionistas calificados para que desarrollaran su potencial dentro de la comisión. Estuvo orientado a las ramas de meteorología, comunicación y participación, sistemas de información de agua potable y capacitación para la transferencia de distritos de riego. Un objetivo básico era que los especialistas tuvieran un plan de carrera y que la evaluación del desempeño se tradujera en mejores sueldos, estímulos y acceso a los niveles para impulsar la carrera administrativa, de acuerdo con programas de capacitación, becas, entrenamiento, actualización profesional y estudios de posgrado (CNA, 1995 citado por Uvalle, 2000: 170). Esto se logró trabajando de manera paralela en acciones tales como la autorización de un tabulador especial con niveles homologados a los de los mandos medios de la administración pública federal, para lograr mayor competitividad en materia de sueldos. La contratación de personal especializado sustituiría con calidad la cantidad de funcionarios. En 1990 se reclutaron 4,313 personas y se incorporaron 245 al sistema, y en 1991 se reclutaron 2,260 habiéndose incorporado 434 especialistas (Pardo, 1999: 79). La comisión llegó a contar con un total de 3,014 especialistas con un sistema de carrera (Espinosa, 2001: 86). Esta cantidad de un total final de 20,368 empleados tanto de confianza como de base, el 10 por ciento son de libre designación.

El ingreso se realizaba a través de concursos abiertos o cerrados. En el primer caso se consideraban dos grupos:

1. Prestadores de servicio social, a través de diferentes convenios con las instituciones de estudios superiores.
2. Candidatos externos, a través de convenios con asociaciones de profesionistas, empresas y particulares.

En el caso de los concursos cerrados, se consideraba únicamente como candidatos a los empleados de la Comisión Nacional del Agua.

La gerencia de personal definía los criterios para la selección a través del área correspondiente. La CNA se apegaba a la normatividad pero establecía criterios más específicos dadas las características técnicas que se requerían en un gran

número de estos puestos, de tal modo que, existía un sistema de calificación que comprendía tres parámetros de evaluación: antecedentes académicos, trayectoria laboral y una prueba psicométrica. De acuerdo con el puntaje que obtenía cada candidato con la ponderación de las tres evaluaciones, se asignaba por sistema el nivel de especialista en hidráulica y de sueldo que le correspondía para su incorporación en el tabulador específico que estaba conformado por niveles que oscilaban entre el 28 y el 30 de mandos medios. De igual forma, por sistema se reportaba cuando un candidato no era susceptible de ser contratado de acuerdo con los resultados obtenidos (Espinosa, 2001: 87). Para efectos de permanencia se pusieron en marcha programas continuos de actualización y superación profesional y laboral que consistían en apoyos para titulación, impartición de cursos y becas para posgrado.

La evaluación constaba de un proceso tanto de autoevaluación, como la realizada por parte del jefe inmediato superior, consistente en otorgar puntos por superación académica, logros de metas, desempeño y capacidad técnica. Con los resultados de esta evaluación se tomaban decisiones tanto para la promoción como también para la remoción de los funcionarios. Para que el sistema pudiera ir transformándose en un servicio profesional de carrera, se integró a los niveles del tabulador a partir de los resultados de la evaluación. Todo esto formaba parte de las reglas internas que regulaban este sistema.

Este sistema, de acuerdo con sus características, se puede calificar como un sistema mixto ya que sus convocatorias de ingreso eran tanto internas como externas independientemente del lugar del escalafón. Se destaca la función de la profesionalización. En cuanto a posibles problemas, se observó poca amplitud en el escalafón, que era más de carácter vertical que horizontal, por lo que la carrera no fue muy atractiva en ese sentido. Por otra parte, uno de los principales problemas con que se enfrentó el sistema se centró en los mecanismos de evaluación y separación, sobre todo, en este último se estipulaba que en caso de conseguir dos evaluaciones no satisfactorias, el funcionario sería despedido o reubicado. Según Esteban Moctezuma y Andrés Roemer (1999: 203), el problema con un sistema así fueron los costos "culturales" y de evaluaciones metodológicas correctas. Además de ello, no se reconocían medios de defensa para los empleados destituidos, en concreto no existían mecanismos claros de apelación, más allá de los que otorga la ley, en este caso LFTSE, la cual tampoco fue muy expedita para ese tipo de situaciones. Por último, aunque el sistema de evaluación fue extraordinariamente preciso en la ponderación de cada uno de los factores que deberían evaluarse, la forma como se asignaron estos puntos en cada

uno de los factores estaba sujeto a la apreciación (principalmente) de los jefes de los empleados.

Es importante mencionar que, el "Sistema de Especialistas en Hidráulica" se encuentra en un proceso de evaluación. En la entrevista a miembros del servicio carrera, éstos mostraron un gran desaliento por la forma en que vino desarrollando el sistema, ya que las reglas no se respetaron del todo, de tal forma que, algunas de las plazas destinadas al servicio de carrera fueron ocupadas por libre designación y se incorporaron personas de distinto perfil profesional al requerido. De tal modo que, ya no se encuentra funcionando, y ha comenzado a formar parte del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

El Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria

El Servicio Profesional Agrario se instauró en 1994, sustentado con la pretensión de desarrollar un servicio civil de carrera. El Servicio Profesional Agrario es un sistema de ingreso, permanencia y ascenso para el personal con funciones sustantivas de la Procuraduría Agraria (órgano descentralizado de la administración pública federal), cuyos objetivos son los de proveer a la dependencia de personal idóneo, asegurar el desempeño profesional de sus servidores públicos, fomentar los principios fundamentales de la institución y contribuir a la consecución de sus fines.

La estructura del servicio se compone de tres subsistemas: 1. subsistema de reclutamiento, selección e inducción del puesto, 2. un subsistema de evaluación del desempeño y 3. un subsistema de ascensos a categorías de mayor responsabilidad. La integración del personal contempla tres momentos: becarios, personal en fase provisional y personal propiamente de carrera integrado por diferentes categorías.

Se cuenta con una Comisión del Servicio Profesional Agrario, compuesta por representantes de la Procuraduría Agraria que es el órgano de coordinación, supervisión y ejecución en materia del servicio de carrera. La comisión toma en cuenta para el ingreso de los aspirantes los siguientes requisitos de acuerdo con el Estatuto del Servicio Profesional Agrario, artículos 28 y 29, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 1994:

- gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional;
- ser titulado o pasante con créditos terminados de una carrera profesional de cualquier área relacionada con las cuestiones agrarias;

- demostrar una clara vocación por el servicio social;
- aprobar el curso de capacitación básica y la fase provisional, así como los exámenes que les sean aplicados; y ganar el concurso de incorporación conforme a lo establecido en las convocatorias.

En la actualidad 1,446 funcionarios conforman la plantilla del personal de carrera de la institución. Sus profesiones, en orden decreciente corresponden a 648 ingenieros agrónomos; 557 licenciados en derecho y 241 con otras profesiones. Con una antigüedad del personal en la institución dividida de la siguiente manera: 1,099 personas que representan el 76 por ciento, con una antigüedad de 2 y hasta 7 años, y el 24 por ciento restante que equivale a 347 personas, que cuentan con una antigüedad menor o igual a dos años (Cárdenas, 2001: 100-101).

Adicionalmente, el procurador agrario tiene la facultad de designar libremente a titulares de cierta categoría, quienes no forman parte del personal de carrera. Al personal que cumpliendo con los requisitos se acepte como miembros del servicio profesional se les otorga titularidad en una categoría mediante nombramiento y, de acuerdo con lo señalado por el Estatuto del Servicio Profesional Agrario en su artículo 11, son considerados como personal de confianza.

En cuanto a capacitación, el personal del servicio profesional y los aspirantes al mismo están obligados a participar y acreditar los programas de capacitación y desarrollo, lo cual les habrá de permitir ingresar, permanecer o ser ascendidos en las categorías del servicio.

Los programas dirigidos al personal del Servicio Profesional Agrario están clasificados en:

- Programa de capacitación básica para aspirantes a visitadores y abogados agrarios.
- Programas de capacitación para visitadores y abogados agrarios.
- Programa de capacitación para subjefes de residencia, jefes de residencia y jefes de departamento.
- Programa de capacitación para subdelegados, subdirectores y directores.
- Programa de capacitación para delegados y directores generales.

En cuanto al subsistema de evaluación del desempeño es un proceso construido a partir de elementos objetivos, como son la capacidad en el manejo de la información sobre materias de litigio de la Procuraduría Agraria, que deben dominar los funcionarios, un examen de conocimientos, las aportaciones hechas por los

funcionarios para mejorar los servicios de la procuraduría, además del voto de los miembros de la Comisión del Servicio Profesional Agrario que organiza estos sistemas. Todos estos elementos se traducen en valores de medición (Pardo, 1999: 80).

El subsistema de evaluación, tiene como objeto sustentar las decisiones de la procuraduría respecto de:

- incorporación de becarios;
- desempeño del personal en fase provisional;
- ingreso al personal de carrera;
- promoción de categorías;
- concurso para categorías;
- ascenso de nivel;
- asignación de interinatos, y
- los demás procedimientos en relación con los miembros del servicio profesional que establece el estatuto.

El subsistema de evaluación del desempeño valora el trabajo que en un periodo de seis meses, o fase provisional, desarrolló este personal, con el propósito de otorgarles la titularidad en el puesto. A partir de aquí este subsistema realiza evaluaciones anuales para otorgar los ascensos de nivel, situación a la que están obligados todos los miembros del Servicio Profesional Agrario que adquieren la titularidad. Este ascenso se acompaña de un estímulo económico (Cárdenas, 2001: 99).

Para concluir en cuanto a los subsistemas, de la mano del anterior, está el subsistema de ascensos que está sujeto a los procedimientos de promoción y concurso; el primero, como un mecanismo exclusivo para ser asignado a ciertas categorías y se inicia mediante convocatoria. El concurso como mecanismo exclusivo para categorías de subdelegados o subdirectores, directores de área y delegados o directores generales.

Cabe agregar, que los miembros del Servicio Profesional Agrario podrán separarse de éste por: retiro por edad o tiempo de servicio; incapacidad física o mental que le impida el desarrollo de sus funciones; renuncia; rescisión de contrato y destitución.

Con base en todo lo anterior, se puede decir que el Servicio Profesional Agrario es un sistema mixto ya que además de privilegiar la carrera y el historial de las personas interesadas en ir ascendiendo, establece concursos abiertos para el acceso

a otras categorías. Se destacan aspectos como la capacitación y la evaluación del desempeño, tan importantes para evitar la monotonía de los servidores públicos y su posible inamovilidad.

Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)

El Sistema Integral de Profesionalización (SIP) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) se puso en marcha en 1993 y adquirió plena formalidad el 11 de noviembre de 1994 en el "Acuerdo por el que se establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática" emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Cabe comentar que, este programa tiene como antecedente al Programa Integral de Capacitación que apareció en 1989, año en el que el instituto inició un profundo programa de modernización y descentralización.

El Sistema Integral de Profesionalización tiene como objetivo garantizar la permanencia del personal en sus puestos a partir de acciones que favorecen el desarrollo profesional. Esta decisión se tomó, entre otras razones, porque el INEGI requería de personal especializado para participar en la generación y manejo de información estadística y geográfica, lo que implicaba una importante inversión en tiempo y en recursos que valía la pena proteger. El SIP se define como un modelo de administración de personal basado en la filosofía de la calidad que permite mediante reglas de operación y objetivos claros, brindar posibilidades mayores de desarrollo en todas las etapas por las que transitan los funcionarios dentro de la institución. La preocupación de fondo para instaurar este sistema fue la de modificar la tendencia a la alta rotación de personal, que representaba un grave problema para la institución. Por lo que el SIP está dirigido a todo el personal que trabaja en el INEGI. El ingreso se hace por vía de convocatorias a exámenes y concursos de oposición de acuerdo con los requerimientos de los diferentes puestos, además de una entrevista con el jefe inmediato, quien somete a la consideración de una comisión *ad hoc* las propuestas de incorporación con base en las plazas vacantes. La promoción está relacionada con la evaluación del desempeño y con la capacitación (Pardo, 1999: 80). El número de integrantes asciende actualmente a 7,239 del SIP (datos de la Coordinación Administrativa del INEGI hasta el 31 de mayo de 2003).

El sistema está coordinado por una comisión denominada Comisión SIP-INEGI y se integra por:

1. El presidente del INEGI.
2. El coordinador administrativo del INEGI.
3. Los directores generales del INEGI.
4. Los directores regionales del norte y centro norte.
5. El director de la unidad de administración y servicios al personal.
6. El director de planeación y capacitación.
7. El director de la unidad de integración y análisis presupuestal.
8. El director técnico de la dirección general de geografía.
9. El director de censos nacionales de la dirección general de estadística.
10. El director de desarrollo de sistemas de la dirección general de política informática.
11. El director de normatividad y producción editorial de la dirección general de integración y análisis de la información.
12. El director de apoyo jurídico.
13. El director de auditoría.

Dentro de esta comisión, el presidente cuenta con voto de calidad en caso de empate y es él quien preside la comisión. En cuanto a los directores regionales norte y centro norte, éstos se encuentran incluidos en representación de las demás direcciones regionales, que en total suman 10. El director de la unidad de administración y servicios al personal funge como secretario técnico de la comisión; esta unidad es a la vez la responsable de la operación y el control del sistema. Cuando la comisión trata asuntos relacionados con los trabajadores de base, entonces tiene que incorporarse el secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores del INEGI (Moctezuma y Roemer, 1999: 180).

La Comisión SIP-INEGI es el máximo órgano de decisión del sistema y cuenta entre sus funciones:

- Coordinar y vigilar la operación del sistema.
- Aprobar las normas y lineamientos para la operación del sistema.
- Determinar la creación de subcomisiones y los miembros que deban integrarlas.
- Emitir dictamen respecto de los exámenes y concursos de oposición y solicitud de incremento salarial.
- Elaborar las propuestas para modificar, adicionar o derogar el acuerdo del SIP.
- Autorizar la baja de los servidores públicos por conducto de la coordinación administrativa.

- Aprobar el diseño y contenido de los instrumentos de evaluación para efectos de incremento de rango salarial.
- Resolver las solicitudes de revisión relativas a los dictámenes que se emitan acerca de los exámenes o concursos de oposición.

El SIP del INEGI está integrado por tres subsistemas, aunque de facto sólo responde a los intereses del primero (Haro Bélchez, 2000: 211):

- Subsistema de profesionalización del personal de confianza, reglamentado por el acuerdo que establece las reglas del sistema.
- Subsistema del personal de confianza nombrado bajo las Normas Generales del Sector Público Federal, integrado por los servidores públicos superiores y homologos y sus condiciones laborales están sujetas a lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con fundamento en lo establecido en su artículo 5o.
- Subsistema del personal de base, integrado por los trabajadores con plaza de base y sus relaciones laborales están reglamentadas por la LFTSE.

Tanto los ingresos como las promociones del subsistema de profesionalización se llevan a cabo mediante exámenes y concursos de oposición, los cuales se dan a conocer por medio de convocatorias internas o abiertas. El instituto promueve y lleva a cabo acciones dirigidas al desarrollo profesional del personal, así como el establecimiento de programas de actualización permanente del personal perteneciente al subsistema de profesionalización, para lo cual considera las propias necesidades de cada una de las áreas de especialización del INEGI. Estas actividades están a cargo de la subcomisión de elaboración de exámenes dependiente de la comisión. De igual forma, se otorgan apoyos para el personal interesado en realizar estudios de especialización o posgrado fuera del instituto, tales como becas, pagos de matrículas, licencias con o sin goce de sueldo, o bien horarios especiales en la jornada laboral. Estas actividades, están a cargo de la subcomisión presupuestal también dependiente de la comisión. Con relación a incentivos o estímulos, existen incrementos salariales de un rango a otro que, para que sean otorgados al personal que los solicita, éste requiere cumplir con dos condiciones: antigüedad de un año en el puesto y desempeño sobresaliente.

Las causas por las cuales se terminan los efectos del nombramiento dentro de este subsistema son: renuncia al puesto; abandono de empleo; incumplimiento en las obligaciones establecidas en la Ley de Información, Estadística y Geogra-

fía, especialmente en lo referente a la confidencialidad; irresponsabilidad y descuido manifiesto en el desempeño de sus funciones; sentencia condenatoria dictada por delito intencional; desobediencia reiterada y sin justificación a las instrucciones del jefe inmediato superior; falta de probidad u honradez; las demás señaladas por la legislación laboral aplicable.

De los puntos positivos que se pueden destacar de este sistema, es que el SIP resuelve la dualidad de sistemas (libre designación y base *versus* personal de carrera) a través de los subsistemas. De este modo se logró resolver los problemas de los funcionarios de libre designación dentro del sistema de profesionalización, sin sacrificar demasiado la flexibilidad que este tipo de nombramientos conlleva. Otro de los puntos positivos del sistema es que la capacitación –al no ser obligatoria y no ser parte formal del sistema de evaluación– funge como un medio para que los funcionarios estén más preparados y tengan mayores oportunidades de ascender sin acumular puntos *per se*. Por último, el SIP a diferencia de otros sistemas, no es un sistema autocontenido, es decir el ingreso a cualquier plaza es abierto, de tal forma que no es necesario estar en el puesto inmediato inferior; de hecho, ni siquiera es necesario ser funcionario de la institución para concursar. Desde luego, esto tiene la racionalidad de seleccionar a los funcionarios más aptos para el desempeño de las funciones de un puesto específico, ampliando la gama de opciones. Por supuesto, se asume que los funcionarios del INEGI, y sobre todo aquellos vinculados a las áreas en las que se abrió la vacante, tienen una ventaja por los conocimientos adquiridos en el desempeño de sus funciones, pero ésta es implícita y deberá demostrarse en los exámenes (Moctezuma y Roemer, 1999: 186-187).

Todo lo anterior, indica que se trata de un sistema semiabierto, que enfatiza preponderantemente en los aspectos de profesionalización y en la actualización permanente así como en una serie de estímulos y premios para el desarrollo del personal.

Es importante mencionar que, el SIP desde hace tres años se encuentra en una fase de evaluación y ha dejado de funcionar. Con la entrada en vigor del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, el INEGI ya comenzó a ser parte del nuevo sistema.

El Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE)

Por sus características institucionales el Instituto Federal Electoral creó desde junio de 1992 la carrera administrativa, con el fin de garantizar la imparcialidad, continuidad y operación de los planes y programas, con objeto de que la administración y organización de los procesos electorales fuera transparente y confiable. Según, José Luis Méndez (1998: 7) —ex director ejecutivo del Servicio Profesional Electoral—: “la importancia de que exista un servicio profesional se debe a la organización de las elecciones a nivel federal, que es tarea esencialmente de un órgano de Estado y no la de un órgano de gobierno. Por lo que al ser responsabilidad de Estado se requiere que sus actividades se desarrollen en forma profesional e imparcial”.

El fundamento jurídico de lo que se denomina como Servicio Profesional Electoral es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículos 167 a 172 y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual fue reformado en el año de 1999 a efecto de lograr una mayor precisión en la regulación y perfeccionamiento en los procesos del servicio de carrera en la Institución. La reforma al estatuto en 1999, en realidad dio lugar a un nuevo ordenamiento de nombre: Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Según Ricardo Uvalle (2000: 173), en la reforma al estatuto se destacan los siguientes puntos: 1. su carácter flexible; 2. la operatividad funcional; 3. las competencias explícitas; 4. la obtención acreditada de la titularidad; 5. el plan de carrera; 6. la evaluación puntual del desempeño profesional; 7. las promociones sustentadas en el mérito; y 8. la certidumbre laboral que es fruto de la meritocracia, la cual se reconoce con reglas que garantizan la seguridad en el cargo a partir de las capacidades demostradas.

Este sistema se concibió para ser políticamente imparcial, reglamentando el ingreso, la formación y desarrollo, evaluación del desempeño, promoción, la permanencia y separación de sus integrantes. De igual manera, se contempla la necesidad de generar condiciones que permitan al personal de dicho servicio especializarse en tareas de su competencia. Cuenta con una estructura propia organizada en rangos y un sistema de evaluación basado en el desempeño y en el mejoramiento profesional. El sistema incorpora la modalidad de concurso abierto para el ingreso. Los datos indican que para la primera convocatoria se

recibieron 26,700 solicitudes para optar, en ese entonces, para los 2,336 puestos que integraban el servicio profesional electoral. Fue concebido para alcanzar el rango de sistema de carrera basado en la formación académica de los aspirantes. El programa de formación se pone en marcha una vez que los aspirantes ingresan al IFE e incluye tanto la formación básica como la profesional y la especializada. Es un programa de carácter obligatorio para las personas que en definitiva integrarán el servicio profesional electoral (Pardo, 1999: 78-79).

El Servicio Profesional Electoral (SPE) está integrado por dos cuerpos de funcionarios especializados que tiene por objeto proveer al Instituto Federal Electoral del personal cualificado necesario para proporcionar el servicio electoral, contribuyendo al desempeño profesional de sus actividades: el directivo que realiza funciones de mando y supervisión, y el técnico que efectúa actividades especializadas en materia electoral. Ambos cuerpos se integran, actualmente, por un total de 2,359 puestos, tanto en órganos centrales como desconcentrados (según datos de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral del IFE).

El ingreso al SPE se ha venido realizando a través de concurso mediante convocatoria pública. El proceso de incorporación responde a un mecanismo desconcentrado, las juntas locales y distritales colaboran con la difusión de la convocatoria y la orientación personal a los aspirantes en la recepción de solicitudes y revisión de documentos. Las evaluaciones son realizadas por personal de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral con el propósito de hacer de la calificación un fenómeno impersonal, distante e imparcial. Desde luego, en los concursos se valora la experiencia y mérito de los aspirantes internos, quienes tienen, entre otras ventajas, las de ser eximidos de presentar el examen de conocimientos generales (Méndez, 2001: 35).

Para integrar los dos cuerpos de funcionarios la estructura está diseñada por rangos o grados, estableciéndose tres vías de acceso:

- resultar ganador de un concurso público de oposición;
- aprobando un examen de incorporación; y
- acreditando los cursos y las prácticas dentro de la institución.

Si el aspirante cumple satisfactoriamente los requisitos y evaluaciones se otorga un nombramiento provisional, el cual podrá obtener la titularidad en el rango después de participar en un proceso electoral federal y acreditar evaluaciones anuales de desempeño y programas de formación y desarrollo.

Al respecto, como resultado de la reforma al Estatuto del Servicio Profesional Electoral, se regula con mayor precisión el Programa de Formación y Desarrollo

a cargo de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, con el apoyo del Centro de Formación y Desarrollo. El programa de referencia comprende:

- *Formación básica.* Formación de carácter introductorio que busca dar homogeneidad en los conocimientos de los aspirantes al servicio profesional en materias relacionadas con las actividades electorales.
- *Formación profesional.* Aporta conocimientos al personal de carrera en materias vinculadas con otras áreas del IFE, con el objeto de que el funcionario pueda colaborar en otros campos y no sólo en un puesto determinado.
- *Formación especializada.* Orientado a profundizar los conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas, de interés para el instituto.

La evaluación del Programa de Formación y Desarrollo, por su parte, se aplica por medio de exámenes semestrales, valorando el aprovechamiento de los miembros del servicio en dicho programa.

Con relación al Sistema de Evaluación del Desempeño, califica fundamentalmente: el apego y cumplimiento de las políticas y programas del instituto, considerando factores de eficacia, eficiencia, principios de actuación, desarrollo laboral y resultados globales. Los resultados de las evaluaciones son elementos fundamentales para la asignación de un puesto, la titularidad en un rango, la promoción en la estructura de rangos o la permanencia en el servicio. De modo que, la evaluación se constituye en la piedra angular del servicio profesional. Para ello, de manera formal existen tres tipos de evaluación: la del desempeño, que mide el cumplimiento anual de objetivos y el adecuado funcionamiento de actividades y funciones; la del aprovechamiento en el Programa de Formación y Desarrollo, que por medio de exámenes califica los conocimientos adquiridos; y una evaluación global, que, además de ponderar las dos anteriores, valora los incentivos o sanciones que se hubieran recibido (Méndez, 2001: 36).

En cuanto al sistema de promociones se establecen dos alternativas: la promoción en rangos (que se basa en los resultados de la evaluación) y el ascenso en cargos o puestos (que ocurre por medio de concursos de oposición abiertos). Así el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral reglamenta en forma novedosa la duración de la carrera del personal del servicio a lo largo de nueve rangos, al establecer en cada uno de ellos una estancia temporal mínima de carácter obligatorio, que permita la promoción con base en la continua comprobación del mérito del personal de carrera (Méndez, 2001: 37).

El sistema de promociones está basado en los siguientes aspectos:

- análisis de méritos personales;
- desempeño profesional;
- obras y estudios realizados;
- resultados obtenidos en los cursos de formación; y
- antigüedad.

De igual manera, se establece también la posibilidad de obtener incentivos (que ya se han comenzado a otorgar) por los buenos resultados de las evaluaciones de los funcionarios del servicio profesional. De esta forma, como en todo servicio de carrera eficaz, se establecen mecanismos de promoción y ascensos que se basan ante todo en el desempeño y en las capacidades.

El personal de carrera podrá separarse del servicio activo de forma temporal, sin perder vinculación con el instituto. Asimismo, bajo ciertas condiciones, el personal de carrera que cuente con nombramiento definitivo podrá dejar el servicio activo, pudiéndose reincorporar posteriormente al mismo rango que ocupaba. Adicionalmente, el estatuto contempla un apartado de sanciones y un procedimiento para su aplicación, así como medios de defensa para el personal que forma parte del servicio.

Cabe mencionar que esta experiencia y esquema de profesionalización se está trasladando a los órganos electorales de carácter estatal. De ellos, se destaca al Instituto Electoral del Distrito Federal. Con base en las características descritas, se puede decir que el IFE cuenta con un Servicio Profesional Electoral de carácter mixto que le da un lugar importante tanto al ingreso a través de concursos abiertos y privilegiando la carrera administrativa como a la formación y a la evaluación del desempeño. Todos los elementos antes descritos, sin duda alguna, han hecho que el servicio electoral haya resultado ser de los más alabados en materia de profesionalización en los últimos años.

Profesionalización en la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

El antecedente más inmediato en la Procuraduría General de la República (PGR) sobre el tema del servicio civil de carrera, es el Reglamento de Carrera del Ministerio Público Federal del 17 de mayo de 1993. En dicho reglamento se estable-

cieron una serie de disposiciones que definían y regulaban la carrera, sin embargo, este primer paso no fue suficiente para obtener los resultados deseados, ya que en la práctica se observaba una inconsistencia en el cumplimiento de las reglas que involucraban el desarrollo del personal ministerial. Como consecuencia de lo anterior, se siguieron planteando alternativas que permitieran la consolidación del servicio civil, las cuales fueron materializadas en 1996 en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como de su reglamento (Mirón, 2001: 103). Posteriormente, en una idea de continuidad, tales preceptos han sido plasmados en la nueva Ley Orgánica del 27 de diciembre de 2002 y en el nuevo reglamento del 25 de junio de 2003, ambos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. En los citados cuerpos normativos se regula expresamente el "Servicio de Carrera de Procuración de Justicia" del personal sustantivo de la PGR y se establecen una serie de reglas bajo las cuales se determinan tanto los procedimientos de ingreso como de permanencia así como de evaluación del desempeño.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en sus capítulos V, VI y VII, establecen el servicio civil de carrera del Ministerio Público Federal como elemento básico para el ingreso y la formación de los integrantes de la institución, del personal del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales y, por la naturaleza de sus funciones, son trabajadores de confianza, de acuerdo con lo previsto en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. El servicio civil de carrera tiene carácter obligatorio y es permanente, desarrollándose bajo los criterios de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad y bajo los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia, honradez y antigüedad. Para el desarrollo y operación del servicio civil de carrera, la citada Ley Orgánica establece la existencia del órgano colegiado con facultades de supervisión, control y evaluación, que es el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, así como la creación de comités de zona que auxiliarán al consejo en la ejecución de las normas dicho servicio.

El servicio comprende los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, evaluación, reconocimiento y separación del servicio público. El ingreso y la promoción se realizan mediante concurso, a través de convocatoria y bajo la aplicación de exámenes prácticos y orales. Tales procedimientos son administrados por la Dirección General del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia

Federal cuyo titular es el secretario técnico del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación.

El ingreso a la categoría básica de agente del Ministerio Público se realiza mediante concurso por oposición interna o libre, al primero solamente tienen acceso los secretarios del Ministerio Público de la Federación. El ingresó y la promoción para la Jefatura de Unidad Especializada y la inmediata inferior a ella, se realiza a través de concurso interno de oposición o de oposición libre. En los concursos internos de oposición para jefe de Unidad Especializada, sólo participan los agentes del Ministerio Público de la Federación de la categoría inmediata inferior. En cuanto al ingreso a las categorías de perito en el rango básico se realiza a través de concurso de ingreso (Haro Bélchez, 2000: 213).

En relación al nombramiento, la propia ley, determina que los agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial y peritos del servicio civil tendrán una designación por el tiempo fijo de dos años, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo.

El procurador general de la República, en casos excepcionales, puede efectuar nombramientos de agentes del Ministerio Público de la Federación, especiales o visitantes, agentes de la Policía Judicial Federal o peritos, omitiendo el concurso de ingreso, siempre y cuando se trate de personas de amplia experiencia profesional. El personal nombrado en estos casos no podrá ser personal del servicio civil, a menos que efectúe el proceso para el ingreso establecido. En consecuencia son nombrados y removidos libremente.

Para la permanencia en el servicio los interesados deberán participar en los programas de formación profesional y en los concursos de promoción a los que se convoque. Para las promociones existen como requisitos esenciales: la antigüedad, la ausencia de sanciones administrativas y la existencia de un concurso de oposición. De este modo, el proceso de profesionalización y actualización del personal ministerial, peritos profesionales y otros servidores públicos abocados a la procuración de justicia, posee un carácter prioritario. Es importante agregar que, la formación y actualización del personal ministerial y de los peritos profesionales, si bien es proporcionada tanto a ministerios públicos del fuero común y federales es también extensiva a las procuradurías estatales.

Sobre el tema, la Procuraduría General de la República (PGR) lleva a cabo su programa de profesionalización a través del Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe). Este instituto es la entidad que organiza la enseñanza de los estudios de

posgrado –especialidades, maestría y doctorado– e impulsa la profesionalización del Ministerio Público de la Federación y de los Servicios Periciales. Este instituto de capacitación de la PGR inició sus actividades en marzo de 1993.

Con relación a la evaluación del desempeño, la nueva ley orgánica así como el nuevo reglamento (capítulo XIV), a diferencia de los anteriores ordenamientos, pone un enorme énfasis en esta actividad a partir de la creación del Centro de Evaluación y Desarrollo Humano. Para ello, la evaluación del desempeño se prevé que no sólo será exclusiva para los miembros pertenecientes al sistema de carrera, sino para todo el personal de la Procuraduría.⁶⁴

En los últimos años, se diseñó un nuevo proceso para la selección de aspirantes a ingresar como agentes del Ministerio Público de la Federación y se determinó el perfil de estos funcionarios. Para el ingreso existe la modalidad de convocatoria abierta y se estableció como requisito para la contratación, llevar a cabo y aprobar cursos que han ido perfeccionándose desde que inició sus trabajos el INACIPE. Es importante decir que, desde 1994 se han aumentado las horas-clase de los cursos de capacitación que brinda el instituto y se han revisado los programas existentes de formación, adecuándolos a las exigencias internas y a parámetros internacionales para lograr contar con agentes con mayor grado de profesionalización. Todos estos procedimientos están regidos por la ley orgánica y su reglamento, teniendo como referente el Programa de Modernización Institucional que se elaboró con el apoyo de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora, de la Función Pública). También influyó en ese sentido, el Programa Sectorial de Justicia 1998-2000 y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño a cargo de la Contraloría Interna de la PRG.

Actualmente, el número del personal que forma parte del sistema de carrera de la Procuraduría General de la República asciende a 2,250 ministerios públicos, 6,199 policías judiciales (agentes federales investigadores), 30 agentes de seguridad y 1,112 peritos de un total de 20,670 servidores públicos (datos de la oficialía mayor de la PGR hasta el 15 de febrero de 2005). Es importante agregar que, el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, además de perfeccionar los procedimientos del personal de carrera de los ministerios públicos, policías judiciales y peritos prevé que el sistema de

⁶⁴ Al respecto se recomienda ampliamente el artículo de Gerardo René Herrera Huízar, "La experiencia de los procesos de evaluación en la Procuraduría General de la República", *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 3, México, 2005.

carrera sea extensivo para todo el personal de la Procuraduría, salvo los nombramientos de los altos funcionarios que continuarán designándose por el propio titular de la dependencia.

Con respecto a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el marco jurídico que regula su servicio profesional para ministerios públicos esta contenido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 23 de enero de 1996 y en el Reglamento de la Ley Orgánica del 27 de octubre de 1999. Su órgano de profesionalización es el Instituto de Formación Profesional que es un órgano desconcentrado. A partir de marzo de 1996, el instituto sufrió una reestructuración importante, convirtiéndose en un órgano técnico que permite que los profesionales que lleven a cabo las funciones encomendadas a la procuraduría tengan acceso a sistemas e instrumentos de educación, capacitación y adiestramiento de la mejor calidad. Los aspirantes a ingresar como agentes del Ministerio Público deberán cubrir los cursos de formación que se establezcan para ese propósito. El ingreso se hace mediante convocatoria abierta y los requisitos consisten en aprobar las evaluaciones de conocimientos y psicosociales que se realizan. Existe un Consejo Consultivo integrado por destacados criminalistas y penalistas que es quien diseña los programas y planes de estudio englobados en lo que se conoce como Cursos de Formación para el Ingreso. Las evaluaciones se hacen por personal especializado de instituciones de educación superior en el país (Moctezuma y Roemer, 1999: 167). El número de integrantes que forman parte del sistema asciende a 1,474 personas (datos de la Dirección de Comunicación de la PGJDF hasta el 31 de mayo de 2003).

En cuanto a estímulos se encuentran regulados en el Acuerdo A/006/2000 por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de estímulos y reconocimientos para los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Al igual que la PGR, esta institución tiene el propósito en un futuro inmediato hacer extensivo el servicio profesional a todo el personal adscrito a la dependencia.

De estos dos sistemas, se destacan los aspectos del ingreso, la capacitación y la profesionalización. Desde nuestro punto de vista, las características de estos dos sistemas dan lugar a clasificarlos de cerrados. En cuanto a que si bien hay casos excepcionales para llenar una vacante no precisamente de los puestos más bajos, este personal no será considerado de carrera. Esto lleva a decir que, sin duda se privilegia la carrera administrativa, la formación adquirida, y la experiencia de las personas que forman parte de la propia institución.

Servicio Fiscal de Carrera del Sistema de Administración Tributaria (SAT)

La propuesta arranca a partir de la transformación de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda en uno nuevo: el Sistema de Administración Tributaria en 1997. En el seno del organismo se contempla la creación de Servicio Fiscal de Carrera que ha comenzado a operar a partir del año 2001. Desde el 7 de febrero de 2000, el secretariado técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera –órgano rector del sistema– autorizó el funcionamiento del Servicio Fiscal de Carrera, con el fin de puntualizar perfiles, valuaciones, temarios de conocimiento, teniendo como apoyo el inventario de recursos humanos (Uvalle, 2000: 171).

Según se señala en el artículo 15 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria:

El Servicio Fiscal de Carrera tendrá como finalidad dotar al Servicio de Administración Tributaria de un cuerpo de funcionarios fiscales cualificado, profesional y especializado, el cual estará sujeto a proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objeto.

De acuerdo con la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en esta institución actualmente existen tres categorías de personal:

- Los funcionarios fiscales de carrera, que son aquellos directivos, especialistas y técnicos de confianza que han superado el proceso de reclutamiento y selección para nuevo ingreso, o bien que han aprobado el proceso de detección de conocimientos y habilidades para el personal que labora actualmente en la institución.
- Los funcionarios de libre designación, en el que se agrupan los directivos, especialistas y técnicos de confianza que pueden ser nombrados y removidos libremente.
- Los empleados de base, que se rigen por la reglamentación prevista para el personal sindicalizado, y que también pueden aspirar a ser funcionarios de carrera renunciando o pidiendo licencia a su base y cubriendo los requisitos que correspondan.

El Servicio Fiscal de Carrera está regido por un Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2004, que regula las relaciones entre los funcionarios fiscales y el Servicio de Administración Tributaria. El objetivo de este ordenamiento es establecer las bases para la integración, operación, funcionamiento, operación y desarrollo del Servicio Fiscal de Carrera. La instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera persigue un doble

propósito: por un lado, que el Servicio de Administración Tributaria logre óptimos niveles de operación al contar con los cuadros técnicos directivos idóneos y por el otro, organizar un sistema de servicio civil que estimule la superación constante del personal, que lo impulse a alcanzar niveles de excelencia en su desempeño y a sentirse satisfechos dentro de la institución, y en consecuencia, que se sienta motivado para permanecer en ella (Vázquez Cano, 2001: 142).

Los principios rectores que definen la filosofía y bajo los cuales se organizan e integran todos los componentes del Servicio Fiscal de Carrera son:

- El de igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, con base en la experiencia, desempeño, aptitudes, conocimientos y capacidades.
- El de especialización y profesionalización para todos los puestos de carrera.
- El de retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad que sean suficientes para atraer y retener a los mejores funcionarios fiscales.
- El de capacitación y desarrollo integral obligatorio, permanente y vinculado con la actividad sustantiva, con la promoción y con la elevación de la eficiencia institucional.
- El de integridad, responsabilidad y conductas adecuadas que deben observar los funcionarios fiscales en el cumplimiento de sus funciones.

En el Servicio Fiscal de Carrera se integran e interactúan diversos subsistemas regulados por un marco normativo claro y preciso, que son los siguientes: 1. ingreso; 2. plan de carrera; 3. formación; 4. certificación; 5. evaluación; 6. otorgamiento de beneficios; y 7. separación. Según María del Carmen Pardo (1999: 81-82) se plantea la profesionalización de los funcionarios que integran el Sistema de Administración Tributaria como una tarea dentro de otra de magnitudes más amplias referidas a un cambio en la cultura organizacional, lo que está indicando que los intentos por profesionalizar deben darse en contextos distintos a los que han operado tradicionalmente.

De igual manera, en el estatuto se describen las causas que pueden dejar sin efecto o ser motivo de revocación del nombramiento de los funcionarios fiscales de carrera, así como los derechos y obligaciones tanto para los funcionarios fiscales como para los del Sistema de Administración Tributaria en general. Es importante resaltar que el propio estatuto contempla la necesidad de defender a los funcionarios fiscales de carrera contra actos de autoridad que afecten sus derechos. Para ello, se contempla la existencia de un Comité de conciliación, ante el cual los afectados podrán interponer recursos de revisión para solventar situaciones como las descritas. Adicionalmente, al estatuto y todas las medidas que contempla, se cuenta con un Código de Ética del Servicio Fiscal.

El Servicio Fiscal de Carrera tiene las características de ser un sistema mixto, ya que además de privilegiar la carrera administrativa no está exento de contratar a personal para cubrir ciertos puestos que requieran un nivel importante de especialización. En términos generales, el Servicio Fiscal de Carrera, resulta sumamente interesante, por tratarse de un órgano desconcentrado, que si bien goza de autonomía financiera y de gestión, no cuenta con personalidad jurídica propia. De modo que, por ser un organismo desconcentrado dependiente de un órgano central, la ley que lo regula es la LFTSE, lo que le proporciona poca solidez a su estatuto, sobre todo tratándose de asuntos relaciones con despidos y separaciones de cargo. Habría que estar muy al pendiente de cómo se resolverán este tipo de situaciones cuando se presenten este tipo de casos.

Es importante señalar que, a pesar de existir una declaración oficial en cuanto al funcionamiento del Servicio Fiscal de Carrera desde el 2001, éste apenas ha comenzado a funcionar a partir de su reciente estatuto del 2004.

TABLA 20
Características de los servicios profesionales de carrera en México

Órgano*	Total del personal**	Número de Integrantes	Tipo de administración	Tipo de norma para el SPC
Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores	4,068	1,352	Central	Ley y Reglamento
Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública	736,940	580,908	Central	Acuerdo
Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua	20,368	3,014	Central	Reglamento
Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria	2,950	1,446	Paraestatal	Estatuto
Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	18,411	7,239	Central	Acuerdo
Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral	10,051	2,359	Autónoma	Estatuto
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	15,987	1,474	Central del GDF	Ley y Reglamento
Procuraduría General de la República	20,670	2,250 M.P. 6,199 P.J. 30 AS 1,112 P.	Central	Ley y Reglamento

*No se contempla en esta tabla el caso del Servicio Público de Carrera del Distrito Federal por no estar funcionando plenamente, ni el del SAT por haber comenzado recientemente.

**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.

EXPERIENCIAS EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

A partir de una serie de iniciativas y propuestas en materia de profesionalización en los distintos gobiernos del país, se ha venido comprobando que el fenómeno del establecimiento de un servicio profesional de carrera o la profesionalización de la función pública no es un asunto exclusivo de la administración pública federal. Si bien es cierto que, el caso federal por tamaño y complejidad e innovación no deja ser el caso más atractivo, el trabajo que están desarrollando los estados o entidades federativas de la República no es menor, todo lo contrario; sobre todo si tomamos en cuenta la importancia de la profesionalización como tendencia nacional

Con relación a los avances registrados en los estados, hasta hoy día es importante destacar la existencia de sólo cinco ordenamientos que impulsan el establecimiento de un servicio profesional de carrera en las entidades federativas. Cabe destacar el caso del Distrito Federal cuya ley se expidió incluso antes de la ley para la Administración Pública Federal, lo cual corrobora la tesis de que el fenómeno de la profesionalización –si tomamos en cuenta la existencia de experiencias sectoriales– se dio de abajo hacia arriba en vez de arriba hacia abajo (Martínez Puón 2003), como solía suceder con la mayoría de las políticas públicas de este país. De igual forma, están las propuestas correspondientes a los estados de Aguascalientes, Quintana Roo, Zacatecas y Veracruz.

El propósito de este apartado es describir y analizar los esfuerzos en materia de servicio profesional realizados por los estados antes mencionados. Se anticipa que el análisis realizado es sólo a nivel de diseño normativo sobre todo por ser servicios profesionales de carrera de reciente aparición e implementación. Cabe aclarar que todas legislaciones analizadas en este apartado se encuentran aprobadas por sus congresos locales respectivos, de las cuales cuatro ya están vigentes y sólo una está aprobada pero no en vigor como es el caso paradójico del Distrito Federal.

Se ha determinado que estos ordenamientos jurídicos verdaderamente promueven un servicio profesional de carrera tanto por los elementos organizacionales como de administración de personal que manejan. Aunado a los principios de mérito, estabilidad e igualdad de oportunidades que preconizan. No confundir estos ordenamientos con leyes previas de muchos estados –incluida alguna entidad federativa analizada en este apartado– que no dejan ser leyes estrictamente burocráticas (entendidas como aquellas que sólo regulan a los trabajadores denominados de base) a imagen y semejanza de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio

del Estado pero que curiosamente se denominan algunas de ellas como leyes de servicio civil. Bastará con mencionar la Ley del Servicio Civil para el estado de San Luis Potosí del 31 de junio de 1923, la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León del 5 junio de 1948, la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios del 22 de marzo de 1984; Ley del Servicio Civil del Estado de Sonora del 27 de agosto de 1977.⁶⁵ Un caso curioso hoy día, es el de Veracruz que cuenta con una ley estatal del servicio civil (ley burocrática) del 31 de marzo de 1992 y la ley Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada el viernes 10 de octubre de 2003.

En ese sentido, pareciera ser que un indicador de arranque de los servicios profesionales de carrera a nivel de leyes es el tiempo. Al respecto, se considera que una fecha de arranque a nivel de estados se establece con la publicación de la Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal en el año 2000. Se aclara que esto es sólo a nivel de leyes, no se duda que hay estados que comenzaron la carrera de la profesionalización desde mucho antes con esquemas similares a un servicio profesional de carrera, pero no respaldados por un ordenamiento jurídico aprobado por su congreso local. Todo ello de acuerdo con nuestra tradición jurídica que caracteriza a nuestras administraciones públicas. Por otra parte, tampoco está de más mencionar a estados que hoy día ya cuentan con iniciativas, anteproyectos y proyectos de ley en esta materia, que seguramente muy pronto serán aprobados por sus congresos locales, como lo son los casos de los estados de Guanajuato, Hidalgo,⁶⁶ Puebla, Yucatán, Baja California, Chihuahua etcétera. U otros estados que a pesar de tener leyes burocráticas están realizando esfuerzos en materia de profesionalización como son los casos de Michoacán, Chiapas y Tlaxcala, incluso con asesoría de otros países, tal como está documentado en el libro de reciente aparición titulado *El servicio público de carrera en las entidades federativas de México. La experiencia franco-mexicana, 1999-2003* publicado por el Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal (PFMCM) (2004), en el que también están incluidas las experiencias de Aguascalientes e Hidalgo.

⁶⁵Véase Guillermo Haro Bélchez, *Servicio Público de Carrera. Tradición y perspectivas*, México, INAP, 2000.

⁶⁶Véase el número 2 de la *Revista Servicio Profesional de Carrera*, "El Servicio Civil de Carrera como garantía en el desempeño eficiente de las obligaciones del gobierno en la sociedad", de Manuel Ángel Núñez Soto que expone el caso del estado de Hidalgo.

A continuación se hace una revisión de lo que acontece en algunos de los estados de la República que a través de sus leyes tratan de impulsar un servicio profesional de carrera:

Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal

De acuerdo con lo que señala la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada el 13 de junio de 2000 (cuyos procedimientos sustantivos entrarán en vigor en el 2006),⁶⁷ sólo será de aplicación para la administración central y sus órganos desconcentrados (con excepción de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuyo funcionamiento se rige por disposiciones jurídicas y administrativas específicas), por lo que los Órganos de la Administración Paraestatal, así como los órganos político-administrativos (llámese delegaciones) podrán organizar sus propios Servicios Civiles de Carrera. Esta ley no es aplicable al personal sindicalizado. La ley contempla como servidores públicos de carrera a aquellos que, siendo personal de confianza, hayan cumplido con el proceso de ingreso que establece la ley y ocupen alguna plaza de los puestos siguientes:

- director de área y homólogos;
- subdirector de área y homólogos.
- de unidad departamental y homólogos;
- personal de enlace y líder coordinador de proyecto;

Esta ley plantea una estructura compuesta por los siguientes órganos:

- Consejo Directivo del Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal: instancia deliberativa, normativa y resolutive en la materia.
- Comités Técnicos de cada dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado: instancias encargadas de operar e implementar el Servicio Civil de Carrera.
- Un órgano de apoyo para la profesionalización de los servidores públicos de carrera.

⁶⁷ Esta ley desde su publicación en el 2000 ha sufrido una serie de reformas tendientes a la ampliación de su *vacatio legis* hasta en tres ocasiones, 2002, 2004 y 2006. Para entender las razones por las que se pospuso esta ley y de su importancia para la administración pública del Distrito Federal, se recomienda ampliamente el artículo de Miguel Ángel Cedillo Hernández, "El servicio civil de carrera en el Distrito Federal: Un asunto pendiente de la Reforma Política de la Ciudad de México", *Revista Prospectiva*, núm. 22, México, D.F., noviembre de 2002.

El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, contempla un procedimiento de ingreso que debe atender los principios de igualdad de oportunidades y méritos de los aspirantes, compuesto por cuatro etapas:

- reclutamiento;
- selección;
- emisión del dictamen; y
- emisión del nombramiento.

El esquema del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal es sumamente descentralizado; en éste los comités técnicos (aproximadamente 200) tienen un papel de primer orden ya que deben organizar el servicio público profesional en cada una de las áreas de las dependencias y uno por cada órgano desconcentrado. De tal manera que, cada comité técnico atienda las necesidades de su respectiva área y sea asesorado por el órgano de apoyo del sistema.

Entre los derechos más importantes que la ley concede a los servidores públicos de carrera, están la permanencia en el puesto, las promociones y el medio de defensa en caso de despido injustificado. La permanencia está en función de los resultados que el servidor público de carrera obtenga por su evaluación del desempeño y su profesionalización. Se trata también de un sistema semiabierto basado en puestos de trabajo, que por una parte privilegia los concursos públicos a cualquier nivel de ingreso y por la otra, la carrera administrativa, esto es, la realización de una carrera desde el nivel de escalafón más bajo; que enfatiza sobre todo, los procesos de reclutamiento y selección como etapas para que el aspirante demuestre sus capacidades, habilidades y experiencia.

Es primordial resaltar que, se trata de una ley de carácter administrativo y no laboral, por lo que los medios de defensa de los servidores públicos, en caso de separación injustificada, se substanciaría por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, cuya resolución se emitiría por un tribunal de carácter administrativo, y no por un tribunal laboral.

Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

La ley del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave fue publicada el viernes 10 de octubre del 2003 y en el 2004 entró en vigor, de acuerdo con lo que señala uno de sus artículos transitorios, en cuanto que después de 60 días naturales tendrá vigencia. Es de carácter laboral. El ámbito de aplicación de dicha ley es la administración pública centralizada y no la administración pública paraestatal, cuyos órganos podrán establecer sus propios sistemas de servicio público de carrera.

El servicio público de carrera se define en la ley (art. 2o.) como:

el sistema que se integra por el conjunto de disposiciones, órganos, procesos, programas y acciones tendientes a la profesionalización de los servidores públicos que laboran con la calidad de trabajadores de confianza en la administración pública centralizada del Estado, de conformidad con los lineamientos y criterios de ingreso, permanencia, capacitación, desarrollo administrativo, evaluación, promoción, ascenso y separación del cargo que establece la presente ley y demás leyes de la entidad.

La ley aplica para los puestos que van de director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento, jefe de oficina y los homólogos. En cuanto a organización, el órgano superior del sistema es la Comisión del Servicio Público de Carrera conformada por todos los titulares de las dependencias. El órgano administrador del sistema es la Secretaría de Finanzas y Planeación cuyo titular presidirá la comisión, apoyándose en la existencia de comités de profesionalización en cada una de las dependencias. Entre las principales atribuciones de la secretaría están las siguientes: 1. Proponer a la comisión las políticas y acuerdos en materia de Servicio Público de Carrera. 2. Diseñar y ejecutar los planes, programas, procedimientos y acciones necesarios para el funcionamiento del Sistema. 3. Emitir los criterios y lineamientos generales para el funcionamiento del Sistema, escuchando la opinión de los comités. 4. Proponer a la comisión los anteproyectos de reglamento necesarios para el exacto cumplimiento de la ley. 5. Coordinar, autorizar, vigilar y dar seguimiento a los procedimientos de selección, organización y evaluación que apliquen las dependencias. 6. Autorizar y publicar las convocatorias para la selección de aspirantes a ocupar un puesto en el Servicio Público de Carrera con opinión de la dependencia respectiva. 7. Celebrar con-

venios con instituciones de educación superior o de investigación, públicas o privadas, colegios de profesionistas o asociaciones afines para aplicar los programas del Servicio Público de Carrera. 8. Elaborar el catálogo de puestos en coordinación con las dependencias. 9. Solicitar a las dependencias los antecedentes e informes necesarios para la operación del Sistema.

Por su parte, los comités tendrán las siguientes atribuciones: 1. Efectuar en su dependencia las evaluaciones que se autoricen. 2. Emitir la calificación resultante de los exámenes y demás instrumentos de medición, derivados de la selección y evaluación. 3. Elaborar y fundamentar los dictámenes sobre los procedimientos de selección y evaluación y señalar los criterios objetivos e instrumentos aplicados. 4. Remitir a la secretaría los dictámenes con las calificaciones y demás resultados obtenidos en los procedimientos de selección y evaluación.

El sistema del Servicio Público de Carrera se integra por los procesos siguientes:

1. Ingreso.
2. Planeación de la carrera.
3. Profesionalización y desarrollo administrativo mediante las modalidades de especialización o actualización, capacitación dentro de la rama ocupacional y el desarrollo administrativo y profesional en la dependencia de su adscripción.
4. Evaluación del desempeño, que establece los elementos y mecanismos de medición y evaluación de efectividad y productividad de los servidores públicos.
5. Separación del servicio público de carrera conforme a las causas de cesación previstas en la ley.

En cuanto al ingreso, la secretaría tiene a su cargo la definición, supervisión y vigilancia del proceso de ingreso al Servicio Público de Carrera, el cual comprende los procedimientos de convocatoria, selección y nombramiento de servidores públicos de carrera.

Como se puede observar, en su conjunto se trata de un esquema de carácter semicentralizado, en el que está de por medio la presencia de órganos centrales en cuanto a la definición de normas, lineamientos generales, así como de procedimientos y del control de algunos de ellos, como lo es el de ingreso; y por otra parte está el apoyo y ejecución de tales normas o políticas por parte de los comités.

Por otra parte, se trata de un tipo de servicio profesional de carácter mixto en el que están de por medio convocatorias de carácter interno, privilegiando el

sistema de carrera y por la otra, la ocupación de puestos por externos a cualquier nivel del escalafón. De igual modo, el sistema contempla ascensos y promociones dados a partir de un año de antigüedad. También se señala en la ley que la evaluación del desempeño será bianual.

Por tratarse de una ley laboral, en cuanto a competencias le corresponde al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de esta ley, así como de los conflictos individuales que se generen entre las dependencias y los sujetos que la misma prevé. Por último, llama la atención que la ley no comprenda un apartado de derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera.

Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo

La ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo se publicó el 6 de febrero del 2002 y tiene por objeto establecer el servicio público de carrera con una idea ampliada, esto es, para los tres poderes del gobierno del estado, así como para sus municipios. El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera está dirigido a los puestos de director de área y homólogos, al personal técnico operativo y manual y homólogos, y se excluyen a los electos por sufragio, a los de libre designación y por contrato de servicios profesionales. Cabe señalar, que los trabajadores de base podrán formar parte del sistema a propuesta de su sindicato o comité.

En cuanto a organización, el Sistema Integral se organiza a través de un consejo directivo y comités técnicos por cada instancia de gobierno. Respecto del Poder Ejecutivo se integrarán subcomités que se vincularán directamente con su propio comité. Con relación al consejo directivo, es el órgano de consulta y apoyo en la materia y estará integrado por representantes de cada de una de las instancias previstas. Entre las atribuciones más importantes se destacan las siguientes: 1. Elaborar el Programa General del Sistema, en atención a las necesidades de cada uno de los comités. 2. Aprobar la Agenda de Trabajo Anual y Calendario de Sesiones del Consejo. 3. Llevar una relación de los diferentes comités y su integración. 4. Fijar lineamientos, políticas y estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo público de carrera. 5. Llevar un registro de los catálogos y tabuladores, así como de sus modificaciones. 6. Emitir las bases generales a las que se sujetarán las convocatorias de ingreso al Servicio Público

de Carrera, así como aquellos que se emitan para ocupar vacantes o puestos de nueva creación. 7. Opinar sobre los convenios que celebren los comités con otras instancias. 8. Expedir su reglamento interior y opinar respecto al reglamento de la ley. 9. Asesorar a los comités en la instrumentación del sistema.

Respecto a los comités técnicos, serán los órganos encargados de la operación e implementación del servicio público de carrera en cada uno de los poderes y municipios. Entre las atribuciones más importantes de los comités están: 1. Elaborar y ejecutar sus programas parciales con base en los lineamientos generales emitidos por el consejo. 2. Implementar su Agenda de Trabajo Anual. 3. Implementar la Agenda de Trabajo Anual. 4. Aplicar las políticas, estrategias y líneas de acción que haya aprobado el consejo. 5. Informar semestralmente al consejo el resultado de su gestión, o cuando éste se lo requiera. 6. Establecer los perfiles y requisitos que deben reunir los servidores públicos correspondientes al ámbito de aplicación del comité. 7. Expedir los tabuladores de las remuneraciones así como catálogos de puestos. 8. Resolver sobre el reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, otorgamiento de estímulos. 9. Llevar a cabo la promoción, actualización, especialización, desarrollo y separación de los servidores públicos. De igual forma, los comités llevarán un registro de los servidores públicos, con el objeto de integrar y mantener toda la información relacionada con los mismos.

El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera se integra por las siguientes fases:

- Ingreso al Servicio Público de Carrera que comprende registro o reclutamiento, selección, emisión del dictamen y emisión del nombramiento. Y como fase adicional el reingreso al sistema. De acuerdo con lo que señala la ley, por lo visto se trata de un sistema abierto, en el que se permite el ingreso a cualquier puesto del escalafón, y en el que no se combina el sistema de carrera consistente en que el ingreso se haga desde el nivel más bajo.
- Profesionalización que a la vez comprende: la actualización y especialización.
- Permanencia y el desarrollo profesional que comprenden: la estabilidad en los puestos, la evaluación del desempeño, las promociones horizontales y verticales, y el otorgamiento de estímulos. De igual modo, la ley comprende un apartado de licencias.
- Separación que comprende: causas de bajas de servidores públicos y recursos de inconformidad conforme a la ley de Procedimiento Administrativo (aunque no se define a la instancia jurisdiccional competente).

Por lo que se infiere que se trata de una ley administrativa, con un sistema de carácter descentralizado por el poder de autogestión que tiene cada uno de los comités. Por último, resulta extraño que, esta ley no incluya un apartado de derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera.

Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes

La Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes, se expidió el 12 de enero de 2002. Está dirigida al Poder Ejecutivo en un sentido ampliado, ya que incluye tanto a las administraciones públicas centralizadas como descentralizadas, así como a los municipios del estado.

Con base en su artículo 4o. "El servicio civil de carrera es el proceso de selección, capacitación, y profesionalización de los servidores públicos para lograr una auténtica carrera dentro del servicio público, optimizando los recursos humanos."

En cuanto a organización y dirección del servicio civil, le corresponde al órgano denominado comisión permanente de profesionalización y referente a su administración esta labor la conduce la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado y sus similares, en cuanto a los municipios que actuará como Subcomisión técnica.

En cuanto a la Comisión Permanente de Profesionalización, con base en lo que señala el artículo 28, es el órgano colegiado rector (integrado por miembros del Poder Ejecutivo y representantes de los ayuntamientos de los municipios de Aguascalientes) en materia de consulta, planeación, organización, coordinación y apoyo en la aplicación de las etapas y procedimientos del Servicio Civil de Carrera y tiene las siguientes facultades y atribuciones: 1. Elaborar el Plan Anual de Capacitación de los servidores públicos conforme a sus necesidades. 2. Aprobar el Manual de Operación. 3. Aprobar el Catálogo de niveles de capacitación, especialización y profesionalización. 4. Seleccionar el órgano externo de certificación de servidores públicos. 5. Coadyuvar con las comisiones mixtas correspondientes para aportar elementos relativos a la capacitación y profesionalización de los trabajadores de base.

Con relación a la Subcomisión Técnica, estará integrada por la secretaría o por quienes se nombren como sus representantes. Entre las atribuciones más importantes de sus miembros están: 1. Auxiliar y apoyar a la secretaría y a la comisión respecto de la aplicación del Plan Anual de Capacitación. 2. Elaborar y tener actualizado el Registro Estatal Integrado del Personal en los términos que indique

el Manual de Operación. 3. Coordinar que la secretaría imparta la capacitación a los servidores públicos que laboren en su organismos. 4. Coadyuvar a la evaluación y seguimiento del Servicio Civil de Carrera. 5. Someter a consideración de la Secretaría de Finanzas o a la instancia correspondiente de cada municipio u organismo público descentralizado, la partida presupuestal necesaria para la ejecución del plan anual de capacitación de los servidores públicos. 6. Ubicar a los servidores públicos dentro del Catálogo de niveles de capacitación de acuerdo con los resultados que se obtengan de la aplicación de los exámenes. 7. Impartir cursos de capacitación a los servidores públicos atendiendo a las funciones que se desempeñen y las necesidades del organismo donde labore. 8. Elaborar el Manual de Operación, así como el Catálogo de Niveles de Capacitación, Especialización y Profesionalización. 9. Decidir sobre las instituciones en que se apoyará para todo lo concerniente a la capacitación. 10. Determinar la forma y tiempos para llevar a cabo la evaluación de los servidores públicos.

Para el funcionamiento del servicio civil de carrera se divide en las siguientes etapas y procedimientos. La etapa para aspirantes se integra por los siguientes procedimientos: a) planeación; b) reclutamiento; y c) selección. La etapa de ingreso se integra por los siguientes procedimientos: a) contratación; b) inducción; c) capacitación; d) evaluación del desempeño; y e) promoción.

Es importante señalar que, esta ley no señala un procedimiento explícito de separación, ni de inconformidad, ya que se utiliza al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus municipios y organismos descentralizados como ordenamiento de carácter supletorio, por lo que se trata de un servicio civil de carácter laboral. De igual modo, se trata de un sistema abierto, ya que pone un especial énfasis en los procesos de especialización y profesionalización y no sujeta el ingreso a condiciones de carrera. Como dato adicional, se observa la existencia de un esquema centralizado en el que gran parte del desarrollo del servicio civil está a cargo tanto de la Comisión Permanente del Servicio Civil como de la Subcomisión Técnica. Por último, esta ley al igual que las dos anteriores, no comprende un apartado de derechos y obligaciones de los servidores públicos adscritos al Servicio Civil de Carrera.

Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas

La Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas, se publicó el 12 de junio de 2003. Esta ley al igual que la de Aguascalientes parte

de una idea ampliada en cuanto al Poder Ejecutivo, ya que es obligatoria para las dependencias de la administración pública centralizada y sus órganos administrativos desconcentrados, para las entidades públicas paraestatales, así como para la administración pública municipal y paramunicipal.

El Servicio Profesional de Carrera, la ley lo define (art. 2o.) como un

sistema integral y transparente enfocado a la profesionalización de los servidores de la administración pública centralizada y paraestatal, municipal y paramunicipal. Se sustenta en los principios rectores de mérito, aptitud, calidad, desarrollo permanente, imparcialidad, estabilidad laboral y tiene como objetivo primordial garantizar un servicio más eficiente y eficaz a la ciudadanía, mediante el impulso y promoción del personal.

El sistema está dirigido para los siguientes puestos de director de área y homólogo; subdirector y homólogo; jefe de departamento; jefe de oficina y técnico. Al igual que los demás ordenamientos se excluyen de la ley a servidores públicos por designación política, electos por la vía del sufragio, los magistrados del tribunal de conciliación y arbitraje; los docentes en instituciones educativas, los de la policía y el personal médico. De igual modo, el personal sindicalizado es también excepción en el sistema salvo que algunos de sus miembros, previa licencia, decidan formar parte del sistema.

Para la organización, dirección y aplicación de la ley, se contemplan los siguientes órganos: el Consejo del Servicio Profesional de Carrera, el Instituto de Selección y Capacitación del Estado, la Oficialía Mayor de Gobierno y la Contraloría Interna.

Con relación al Consejo del Servicio Profesional de Carrera es el máximo órgano de la estructura del sistema integrado por un cuerpo colegiado cuyo titular es el gobernador del estado, el oficial mayor del gobierno, y vocalías conformadas por un representante de la Legislatura del estado; el secretario de finanzas; el secretario de planeación y desarrollo regional; el contralor interno y un representante del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Estado, municipios y organismos paraestatales debiendo ser su secretario general; un representante de la administración pública centralizada y paraestatal, que tenga el carácter de servidor público de carrera; un representante de los ayuntamientos y el director de administración de personal que actuará como secretario técnico del consejo.

Son atribuciones del Consejo del Servicio Profesional de Carrera, entre las más importantes: 1. Planear, organizar, controlar y dirigir la eficaz instrumentación y

operación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera. 2. Aprobar los lineamientos generales del sistema, el Plan General de Capacitación y los Programas Específicos de Capacitación. 3. Aprobar el reglamento de la ley, así como demás disposiciones que se deriven del mismo. 4. Emitir el reglamento interior del consejo. 5. Analizar y aprobar el Catálogo General de Puestos así como el tabulador. 6. Aprobar a propuesta del Instituto, las bases generales a las que se deberán sujetar las convocatorias de ingreso y promoción al Servicio Profesional de Carrera. 7. Aprobar los criterios de puntuación que por profesionalización y desempeño recibirán los servidores públicos de carrera. 8. Emitir los criterios respecto de las medidas disciplinarias. 9. Celebrar convenios para favorecer la movilidad de servidores públicos con la Federación, los Estados y Municipios que no sean del Estado de Zacatecas. 10. Evaluar ordinariamente los resultados de las acciones emprendidas en el desarrollo del Servicio Profesional de Carrera.

Con respecto a la selección y capacitación del Servicio Profesional de Carrera, le corresponde al Instituto de Selección y Capacitación del Estado, como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, llevar a cabo el reclutamiento, selección y profesionalización de los servidores públicos. Dicho instituto estará a cargo de una junta directiva. Sus atribuciones más importantes son: 1. Elaborar el Plan General de Capacitación para ejecutar los programas específicos en las dependencias. 2. Diseñar y operar proyectos específicos para el reclutamiento, selección, capacitación y profesionalización de los servidores públicos. 3. Prestar servicios de asesoría y capacitación al Poder Legislativo y Judicial, ayuntamientos y organizaciones privadas. 4. Suscribir los convenios, acuerdos y contratos que celebre con instancias capacitadoras, instituciones y organismos.

En relación con la oficialía mayor, es la instancia que fungirá como responsable del sistema del Servicio Profesional de Carrera, que en coordinación con el Instituto, coordinará esfuerzos para eficientar la capacitación y la profesionalización de los servidores públicos. Entre sus atribuciones más importantes están: 1. Elaborar el tabulador del sistema. 2. Dirigir la propuesta sobre los criterios de puntuación relativos a la profesionalización y desempeño. 3. Notificar al consejo de los recursos interpuestos por los servidores públicos. 4. Elaborar el reglamento de la ley y las disposiciones que de él se deriven. 5. Realizar los lineamientos para el eficaz funcionamiento del Registro de Servidores Públicos. 6. Ejecutar las actividades y acciones que le corresponde para el funcionamiento del sistema. 7. Informar de las vacantes existentes al Instituto, en los términos establecidos en el reglamento. 8. Elaborar en coordinación con las dependencias, entidades

y en su caso los ayuntamientos, el catálogo general de puestos y el tabulador. 9. Emitir los criterios sobre los cuales se elaborará el registro de servidores públicos. 10. Proponer los criterios de puntuación por profesionalismo y desempeño. 11. Proponer al consejo las políticas tendientes a la modernización administrativa. 12. Substanciar y resolver los recursos de inconformidad que presenten los servidores públicos.

Esta ley a diferencia de las tres anteriores, sí comprende un apartado de derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera. En cuanto a derechos de los servidores públicos cabe resaltar los relacionados con la de ser evaluado en su desempeño y profesionalización de forma imparcial y objetiva; participar en los procesos de promoción; participar en los cursos de actualización y especialización; recurrir e impugnar los dictámenes que considere le causen algún agravio. En relación con las obligaciones, se señalan las relacionadas con asistir y acreditar los cursos de actualización y especialización en los cuales participe; no desempeñar dentro de su horario de trabajo ningún otro empleo, cargo o comisión que no sean de carácter honorífico, académico o de investigación.

El Sistema del servicio profesional de carrera para su funcionamiento está dividido en los siguientes subsistemas:

- Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos y Clasificación de los Puestos (a cargo de la oficialía mayor).
- Subsistema de Reclutamiento y Selección (a cargo del Instituto de Selección y Capacitación).
- Subsistema de Ingreso, Nombramiento, Licencias y Reingreso (a cargo de la oficialía mayor). En este rubro, se percibe que se trata de un sistema abierto ya que no señala condiciones para la realización de una carrera desde el escalafón más bajo, aunque contrariamente a la tradición de los sistemas abiertos sí se señala la profesionalización como obligatoria.
- Subsistema de Profesionalización, capacitación y certificación de habilidades (a cargo del Instituto de selección y capacitación, en las modalidades de inducción, actualización, especialización y formación para el ascenso).
- Subsistema de Evaluación del desempeño, permanencia y desarrollo (a cargo de las dependencias y ayuntamientos con el apoyo del Instituto y la oficialía mayor).
- Subsistema de Sanciones y Recursos de inconformidad (a cargo de la oficialía mayor y los ayuntamientos).
- Subsistema de Separación y Retiro (a cargo de la oficialía mayor y los ayuntamientos).

De todos los subsistemas y figuras que los asisten, cabe destacar la figura del nombramiento para el servidor profesional de carrera que tiene carácter exclusivamente administrativo y no laboral. Por tanto, se trata de una ley de carácter administrativo para la cual tiene competencia el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas. De igual modo, se observa la puesta en marcha de un esquema centralizado por el papel que desempeñan órganos como la oficialía mayor y el Instituto de Selección y Capacitación en todos los subsistemas, aunque cabe mencionar que la ley no deja muy claro el papel de estos órganos en relación con los ayuntamientos de los municipios —existe la impresión de momento, por el nivel de coordinación, que éstos forman parte de la administración central— que no dejan de ser órganos autónomos (véase tabla 21).

LECCIONES SOBRE LAS EXPERIENCIAS SECTORIALES Y ESTATALES EN MÉXICO

Una vez que se han expuesto las experiencias de Servicio Profesional de Carrera correspondientes a nueve organismos y cinco estados de la República, la idea al igual que en el capítulo I, es la de establecer un análisis comparativo tendiente a la identificación de distintos elementos tanto de carácter común, así como de diferencias. Evidentemente que este ejercicio difícilmente puede ser igual al realizado en el capítulo I, ya que el análisis sobre organismos en lo particular y de los estados de la República, dista mucho de poder compararse con lo que acontece en los países analizados, esto tanto por las dimensiones político-administrativas como por el número de personas que tiene cada organismo, en comparación con la estructura de un Servicio Profesional de Carrera representativo de un país, que en resumen resultan ser totalmente distintos. No obstante lo señalado, se considera que existen elementos de análisis comunes para poder hacer el ejercicio de comparación.

Hecha la aclaración, los puntos en los que se centrará el análisis son los siguientes:

1. Tipos de servicio civil.
2. Niveles de centralización y descentralización.
3. Existencia de estatuto o régimen especial o legislación laboral común.
4. Porcentajes del personal del servicio civil en comparación con el total del personal.
5. Diferenciación de procesos de reclutamiento, selección, desarrollo profesional, promociones y evaluación del desempeño.

Tipos de servicio civil

La mayoría de los servicios civiles analizados tienen una composición de carácter mixto, tales son los casos del Sistema de Especialistas en Hidráulica, el Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria, el Servicio Profesional Electoral, el Servicio Fiscal de Carrera del SAT. De carácter semicerrado está el Servicio Exterior Mexicano, esto por la posibilidad de que alguien ingrese no precisamente desde el escalafón más bajo, pero sí de manera excepcional y no como regla. De carácter cerrado se identifican el sistema de profesionalización en las Procuradurías (seguramente esto se debe al carácter escrupuloso de la función) y el Programa de Carrera Magisterial (más por su carácter sindical). De tipo semiabierto, se identifica como servicio de este carácter el Sistema Integral de Profesionalización del INEGI, que si bien parte de la filosofía del mejor hombre para el mejor puesto, le otorga una enorme preferencia al personal adscrito dentro del sistema de carrera para ocupar las vacantes disponibles.

En cuanto a los estados de República, identificamos la existencia de sistemas de carácter abierto los casos de los estados de Quintana Roo, Aguascalientes y Zacatecas que no especifican reglas de carrera en sus respectivas legislaciones. De igual modo, está la identificación de un sistema de carácter mixto como lo es el caso del el Servicio Civil de Carrera del Estado de Veracruz. Y por último, la existencia de un sistema semiabierto correspondiente al Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.

De igual modo, se observa que en todos los servicios analizados se manifiesta una preferencia por la carrera administrativa, en comparación con el sistema de puestos de trabajo. Posiblemente este isomorfismo mimético de carácter europeo, se deba en parte a la influencia que se ha tenido de países como España y Francia en el diseño de la mayoría de las instituciones que componen el sistema constitucional y el sistema jurídico-administrativo del país.

Niveles de centralización o descentralización

En primer lugar con relación a las experiencias sectoriales, en cuanto a la organización y dirección del sistema, en todos los casos es notoria la existencia de un órgano central de carácter colegiado, organizado en su mayoría por subsistemas o subcomisiones encargadas de llevar a cabo la tarea de que el servicio civil funcione adecuadamente, en cada una de las etapas o procesos que comprenden el sistema. No se debe perder de vista que, se está hablando de instituciones que

TABLA 21 (Continuación)

	Aguascalientes	Distrito Federal	Quintana Roo	Veracruz	Zacatecas
Entidad Federativa Nombre de la Ley	Aguascalientes Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes	Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración del Distrito Federal	Ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo	Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios

grado por un cuerpo colegiado cuyo titular es el gobernador del estado, el oficial mayor del gobierno, y vocalías conformadas por un representante de la Legislatura del estado; el secretario de finanzas; el secretario de planeación y desarrollo regional; el contralor interno y un representante del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios y Organismos Paraestatales debiendo ser su secretario general; un representante de la administración pública centralizada y paraestatal, que tenga el carácter de servidor público de carrera; un representante de los ayuntamientos y el director de administración de personal que actuará como secretario técnico del Consejo.

Estructura Orgánica

- Comisión Permanente de Profesionalización,
- La Subcomisión Técnica,
- Organismos Externos de Certificación

1. Una Presidencia a cargo del titular de la dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado de que se trate;
 2. Una Secretaría Técnica, a cargo del servidor público que lo apruebe el Comité a propuesta del Presidente;
 3. Un Vocal a cargo del titular de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales; y
 4. Dos vocales que corresponderán a servidores públicos de carrera adscritos al área administrativa que corresponda al Comité.

Artículo 10. El sistema integral del Servicio Público de carrera, estará a cargo del Consejo directivo y los Comités de cada instancia. En el caso del Poder Ejecutivo habrá subcomités por cada unidad o dependencia de la administración pública central y por cada organismo y entidad de la administración pública paraestatal, los cuales deberán vincularse con el comité. correspondiente.

Artículo 19. Los Comités son los órganos encargados de la operación e implementación del Servicio Público de Carrera en cada una de las instancias previstas en esta ley, y se conforma por un máximo de cinco integrantes, designados y designadas por el respectivo o respectiva Titular de éstas, preferentemente entre los trabajadores y trabajadoras vinculados y vinculadas con el manejo de los recursos humanos. En el caso del Poder Ejecutivo y conforme a las disposiciones previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, el Comité estará conformado por representantes o personal de la Oficialía Mayor, como órgano regulador de esta instancia en materia de la presente ley.

Artículo 10. La comisión es el órgano coordinador del sistema que se integra con un representante de cada una de las dependencias de la administración pública centralizada.

Para la organización, dirección y aplicación de la ley, se contemplan los siguientes órganos: el Consejo del Servicio Profesional de Carrera, el Instituto de Selección y Capacitación del Estado, la Oficialía Mayor de Gobierno y la Contraloría Interna. Con relación al Consejo del Servicio Profesional de Carrera es el máximo órgano de la estructura del sistema integrado por un cuerpo colegiado cuyo titular es el gobernador del estado, el oficial mayor del gobierno, y vocalías conformadas por un representante de la Legislatura del estado; el secretario de Finanzas; el secretario de Planeación y Desarrollo Regional; el contralor interno y un representante del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios y Organismos Paraestatales debiendo ser su secretario general un representante de la administración pública centralizada y paraestatal, que tenga el carácter de servidor público de carrera; un representante de los ayuntamientos y el director de la administración de personal que actuará como secretario técnico del Consejo.

Tabla 21 (Continuación)

Entidad Federativa	Nombre de la Ley	Integración de principales Organos	Subsistemas o Principales Procesos que comprende
Aguascalientes	Ley del Servicio Civil de Carretera para el Estado de Aguascalientes	Artículo 31. La comisión contará con una subcomisión técnica, la cual estará integrada por la secretaría o a quienes nombren como sus representantes. El titular del Poder Ejecutivo deberá nombrar a su representante en la comisión para que en un plazo máximo de 15 días contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, convoque a los municipios y a los organismos descentralizados, a fin de que los mismos nombren a sus representantes y se insture la comisión. Los procedimientos de selección, capacitación, especialización, profesionalización, ingreso al Servicio Público y evaluación de Carrera se integrará por las siguientes fases: I. Reclutamiento; Artículo 14. Para su funcionamiento, el Servicio Civil de Carretera se divide en las siguientes etapas y procedimientos: a) Planeación; b) Reclutamiento; y c) Selección. 2. La etapa de ingreso se integrará por los siguientes procedimientos: a) Contratación; b) Inducción; c) Capacitación; d) Evaluación del desempeño; y e) Promoción.	
Distrito Federal	Ley del Servicio Público de Carretera de la Administración del Distrito Federal	Artículo 15. El Sistema Integrado de la Administración del Distrito Federal, estará a cargo del Consejo Directivo y los comités de cada instancia. Artículo 10. El Sistema Integrado de la Administración Pública de Carretera, estará a cargo del Consejo Directivo y los comités de cada instancia.	Artículo 49. Programas de profesionalización se integra por los siguientes procedimientos: a) Planeación; b) Reclutamiento; y c) Selección. 2. La etapa de ingreso se integrará por los siguientes procedimientos: a) Contratación; b) Inducción; c) Capacitación; d) Evaluación del desempeño; y e) Promoción. Artículo 49. Programas de profesionalización se integra por los siguientes procedimientos: a) Planeación; b) Reclutamiento; y c) Selección. 2. La etapa de ingreso se integrará por los siguientes procedimientos: a) Contratación; b) Inducción; c) Capacitación; d) Evaluación del desempeño; y e) Promoción. Artículo 76. Son causas de baja del Servicio Público de Carretera, sin perjuicio de las que se establezcan en la Ley, y: I. Dejar de prestar el servicio por cinco días consecutivos; II. La renuncia al cargo, empleo o comisión que ocupe; IV. Dejar de obtener la puntación mínima para su permanencia; V. Haber sido condenado en sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, calificado como grave por la Ley; y
Guatemala Roo	Ley del Servicio Público de Carretera del Estado de Guatemala Roo	Artículo 10. El Sistema Integrado de la Administración Pública de Carretera, estará a cargo del Consejo Directivo y los comités de cada instancia.	Artículo 49. Programas de profesionalización se integra por los siguientes procedimientos: a) Planeación; b) Reclutamiento; y c) Selección. 2. La etapa de ingreso se integrará por los siguientes procedimientos: a) Contratación; b) Inducción; c) Capacitación; d) Evaluación del desempeño; y e) Promoción. Artículo 76. Son causas de baja del Servicio Público de Carretera, sin perjuicio de las que se establezcan en la Ley, y: I. Dejar de prestar el servicio por cinco días consecutivos; II. La renuncia al cargo, empleo o comisión que ocupe; IV. Dejar de obtener la puntación mínima para su permanencia; V. Haber sido condenado en sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, calificado como grave por la Ley; y
Veracruz	Ley del Servicio Público de Carretera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Artículo 10. La comisión y para la organización, dirección y aplicación de la ley, se contemplarán los siguientes órganos: el Consejo del Servicio Profesional de Carretera, el Instituto de Selección del Estado, la Oficina Mayor de Gobierno y la Contraloría Interna.	Artículo 49. Programas de profesionalización se integra por los siguientes procedimientos: a) Planeación; b) Reclutamiento; y c) Selección. 2. La etapa de ingreso se integrará por los siguientes procedimientos: a) Contratación; b) Inducción; c) Capacitación; d) Evaluación del desempeño; y e) Promoción. Artículo 76. Son causas de baja del Servicio Público de Carretera, sin perjuicio de las que se establezcan en la Ley, y: I. Dejar de prestar el servicio por cinco días consecutivos; II. La renuncia al cargo, empleo o comisión que ocupe; IV. Dejar de obtener la puntación mínima para su permanencia; V. Haber sido condenado en sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, calificado como grave por la Ley; y
Zacatecas	Ley del Servicio Profesional de Carretera del Estado y Municipios	Artículo 10. La comisión y para la organización, dirección y aplicación de la ley, se contemplarán los siguientes órganos: el Consejo del Servicio Profesional de Carretera, el Instituto de Selección del Estado, la Oficina Mayor de Gobierno y la Contraloría Interna.	Artículo 49. Programas de profesionalización se integra por los siguientes procedimientos: a) Planeación; b) Reclutamiento; y c) Selección. 2. La etapa de ingreso se integrará por los siguientes procedimientos: a) Contratación; b) Inducción; c) Capacitación; d) Evaluación del desempeño; y e) Promoción. Artículo 76. Son causas de baja del Servicio Público de Carretera, sin perjuicio de las que se establezcan en la Ley, y: I. Dejar de prestar el servicio por cinco días consecutivos; II. La renuncia al cargo, empleo o comisión que ocupe; IV. Dejar de obtener la puntación mínima para su permanencia; V. Haber sido condenado en sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, calificado como grave por la Ley; y

TABLA 21 (Continuación)

	Aguascalientes	Distrito Federal	Quintana Roo	Veracruz	Zacatecas
Entidad Federativa Nombre de la Ley	Aguascalientes Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes	Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración del Distrito Federal	Ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo	Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios
		<p>VI. Haber sido sancionado administrativamente, mediante resolución firme, con su suspensión, destitución o inhabilitación del empleo, cargo o comisión en la Administración Pública del Distrito Federal o con sanción económica que exceda de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.</p> <p>Del Recurso de Inconformidad Artículo 77. El servidor público podrá interponer el recurso de inconformidad en contra de los siguientes actos:</p> <p>I. La exclusión o limitación a participar en los beneficios señalados en el artículo 75 de esta Ley;</p> <p>II. El resultado de la evaluación practicada a sus exámenes;</p> <p>III. La resolución de baja del Servidor Público de Carrera; y</p> <p>IV. La resolución que niegue el ingreso o reintegro al Servicio Público de Carrera.</p>			Subsistema de separación y retiro (a cargo de la oficina mayor y los ayuntamientos).

en su mayoría pertenecen a un orden de gobierno, en este caso de carácter federal, que no nacional, y por lo tanto el nivel de dirección, organización y control es distinto al que se presenta en un país. En cuanto a servicios civiles de carácter descentralizado, se destaca el Programa de Carrera Magisterial que por su carácter nacional, la organización y dirección del mismo se encuentra distribuida en los estados de la República y no en un órgano rector. En el caso del Servicio Profesional Electoral, en lo particular el IFE, este órgano es de carácter federal, pero en lo correspondiente a los estados de la República, en cada uno de ellos existe un órgano autónomo responsable de su propio servicio profesional electoral.

Con relación a los estados de la República, en cuanto al tema de la centralización/descentralización se identifican los casos de carácter descentralizado, en los que cabe destacar, que si bien hay un órgano central que emite las políticas para el manejo del servicio, la operación del sistema está descentralizada a través de comités técnicos, no sólo a nivel de secretarías sino incluso a un nivel de áreas y municipios, tales son los casos del Distrito Federal y Quintana Roo. Casos distintos son los servicios profesionales referentes a los estados de Aguascalientes y Zacatecas en los que llama la atención el control sobre los municipios. Por último, se destacaría el caso de Veracruz como un servicio de carácter semidescentralizado, en el que si bien existe el espíritu por parte de la ley que las dependencias tengan autogestión en el servicio civil, la presencia de órganos centrales juega un papel importante.

Existencia de estatuto o régimen especial o legislación laboral común

De los servicios analizados varios cuentan con un estatuto, tales son los casos del Servicio Profesional Agrario, el Servicio Profesional Electoral, el Servicio Fiscal de Carrera; otros con un acuerdo, como son los casos del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI, el Programa de Carrera Magisterial; con un Reglamento está el Sistema de Especialistas en Hidráulica, y con Leyes el Servicio Exterior Mexicano, los sistemas de profesionalización en las procuradurías. Estos diferentes tipos de ordenamientos obedecen principalmente a la naturaleza jurídica de los organismos analizados (la mayoría de ellos son secretarías o equivalentes y órganos desconcentrados).

A nivel de los estados de la República existen principalmente leyes de dos tipos: administrativo y de carácter laboral. De carácter administrativo, se destaca

el caso del Gobierno del Distrito Federal que tiene una ley que de carácter estrictamente administrativo cuyas controversias administrativas, más no laborales, se tendrían que dirimir en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Este es un caso muy interesante, ya que a los servidores públicos pertenecientes al servicio profesional de carrera se les separaría en un determinado momento del sistema más no así del cargo, lo segundo ya sería materia de un asunto laboral. Otros casos similares de estados con leyes administrativas lo son Zacatecas y Quintana Roo. Y por otra parte, están los estados de Veracruz y Aguascalientes con leyes de carácter laboral.

Cabe aclarar que la problemática de los estados de la República es muy similar con relación a lo que acontece en la burocracia de tipo federal, para lo cual la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 73, fracción X, la facultad del Congreso de la Unión para la expedición de leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123, y el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 115 determina que las relaciones de trabajo entre municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales, con base en lo dispuesto en el mencionado artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias; y con mayor precisión el artículo 116 constitucional en su fracción VI indica que "las relaciones de trabajo entre estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, ...". Derivado de lo anterior y no suficiente con que las leyes locales de esta naturaleza se apeguen al artículo antes mencionado, los congresos locales se han hecho a la tarea de diseñar sus propias leyes con criterios sumamente particulares teniendo como resultado el que algunas de ellas en buena medida estén alejadas de los principios que señala el mencionado artículo. (Haro Bélchez, 1991: 20).

Por otra parte, si se tuviera que identificar ordenamientos jurídicos sólidos en materia de servicio profesional, se considera que las grandes excepciones lo son el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral y el Servicio Profesional Agrario, por tratarse de órganos que gozan de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, siendo el primero un órgano autónomo y el segundo, un órgano descentralizado. Y por supuesto, están los casos de los estados de la República cuyos ordenamientos han sido aprobados por sus congresos locales. Un caso aparte lo es el Programa de Carrera Magisterial, que utiliza como ordenamiento jurídico su sistema escalafonario y por tratarse de una entidad

sindical que resulta sumamente reforzada con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que como se hizo ver en el capítulo anterior, es una ley hecha para los empleados sindicalizados y no para el personal de confianza.

Por otra parte, el reto de pasar de casos individuales y aislados a una propuesta de mayor cobertura, es sin duda enorme. En este aspecto se considera que por "salud jurídica" o por congruencia normativa, es indispensable crear un ordenamiento general que le dé respaldo a todos estos estatutos o reglamentos particulares o en su defecto avanzar hacia la reforma laboral en materia de trabajadores al servicio del Estado; ya que se considera que una cantidad desbordada de ordenamientos de entidades individuales tienen también el riesgo de generar incertidumbre laboral generalizada. Que, ¿cuál debe ser la forma para lograr el establecimiento de un servicio civil de carrera?, ¿si de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba? Este es precisamente el meollo del asunto, que invita a hacer propuestas e imaginar escenarios sobre la cuestión.

Porcentajes del personal del servicio civil en comparación con el total del personal

De todos los casos analizados, la mayoría de los servicios civiles están dirigidos a personal de confianza y no a personal sindicalizado, salvo la excepción que es el Programa de Carrera Magisterial que está diseñado exclusivamente para personal sindicalizado; y el Servicio Integral de Profesionalización del INEGI que estaba dirigido a ambos. De igual forma, en todos los casos se mantiene la existencia y convivencia del personal de carrera con otros tipos de personal, llámese por designación política o por contrato de honorarios o sindicalizado, que en algunos casos como ya se señaló en el apartado correspondiente, han empezado a generar problemas de equidad en el número del personal perteneciente a cada una las estructuras, llámese en el Servicio Exterior Mexicano o en el Sistema de Especialistas en Hidráulica.

En cuanto a porcentajes del personal de carrera con relación al total del personal, sobresalen los casos del Programa de Carrera Magisterial con una cobertura del 78.8 por ciento; el programa de profesionalización de la PGR con un 60 por ciento y el Servicio Profesional Agrario con el 49 por ciento. Los demás casos están por debajo del 50 por ciento; el Servicio Exterior con el 33 por ciento; el Servicio Integral de Profesionalización con el 39.9 por ciento; el Sistema de Especialistas en Hidráulica con el 14 por ciento; el Servicio Profesional Electoral con

el 23 por ciento y por último, el sistema de profesionalización de la PGJDF con un escaso 9.2 por ciento. Se puede observar que prácticamente no existe un porcentaje común y que finalmente están determinados en función de las necesidades de las instituciones. En cuanto a los estados de la República y el Sistema Fiscal de Carrera no se hicieron los cálculos de los porcentajes correspondientes por ser dos sistemas que no se encuentran en funcionamiento, cuyo análisis sólo se realizó en el plano normativo.

Diferenciación de procesos de reclutamiento, selección, desarrollo profesional, promociones y evaluación del desempeño

En algunos servicios hay un mayor énfasis en algunos de los procesos que en otros, tales son los casos del servicio exterior de la SRE que pone una atención importante a sus procesos de ingreso por concursos de carácter público, que son sumamente rigurosos, así como para los ascensos que también son a través de concursos, algunos de ellos sumamente especializados y con el requisito de que las personas tengan dos años de antigüedad en el cargo inmediato inferior. La idea de este esquema es que se busca una movilidad lo más adecuada posible. Para el caso del Programa de Carrera Magisterial, la atención se centra en las promociones de carácter horizontal y los estímulos económicos.

Situación distinta es la que se presenta en el Sistema de Especialistas en Hidráulica, que por tratarse de un servicio sumamente especializado pone un mayor énfasis en los procesos de selección, en la formación continua y en actualización permanente. Estos mismos procesos resultan también ser prioritarios para el Sistema Integral de Profesionalización del INEGI. Por su parte, en el Servicio Profesional Agrario hay una inclinación mayor por los procesos de capacitación y por la evaluación del desempeño. Siendo un caso similar el Servicio Profesional Electoral, en el que si bien en todos los procesos señalados hay una atención generalizada, sobresalen los aspectos del ingreso, la formación, la capacitación y la evaluación del desempeño. Lo mismo acontece para los casos de la profesionalización en las procuradurías.

Por último, en algunos de los servicios analizados destaca la existencia de institutos de capacitación y profesionalización que forman parte de los mismos organismos para la realización de tales tareas. Al respecto, están los casos del Servicio Profesional Electoral, las procuradurías, el Servicio Exterior Mexicano.

En cuanto al tema de la capacitación a nivel de los estados de la República, destaca el caso del Estado de Zacatecas que prevé en su ordenamiento contar con un instituto encargado de tal actividad. Por último, con relación a los ámbitos de aplicación, no suficiente para algunos estados el centrar su atención en sus administraciones públicas centrales como sucede a nivel federal, están los casos cuyo propósito e interés va más allá e incluye a sus propios municipios, lo que acontece en estados como Aguascalientes, Quintana Roo y Zacatecas, siendo el caso más ambicioso el de Quintana Roo que, incluso lo ha hecho extensivo hacia los Poderes Legislativo y Judicial locales. Se espera que del éxito de estas experiencias pueda ser documentada o recogida por otros estados que se encuentran con el mismo interés de desarrollar esquemas similares.

Comentarios generales

En cuanto a números absolutos, y excluyendo a los miembros de la carrera militar (120,000, aproximadamente) y a de la magisterial (más de 580,908 plazas), los integrantes de los restantes sistemas de servicio civil son cerca de 27,827 servidores públicos entre la administración pública central, paraestatal y órganos autónomos; y 3,400 en el Poder Judicial. Como se puede observar es escasa la cobertura en cuanto a recursos humanos que, si bien ha aumentado en años recientes, es aún marginal para las dimensiones de la administración pública federal (2'959,348 servidores públicos de acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 2005).

En efecto, la cobertura resulta escasa, pero sin duda muy necesaria en los rubros mencionados y seguramente en otros más de la administración pública, en los que se empiezan a gestar movimientos de las mismas características. De los esquemas de profesionalización se destaca el Instituto Federal Electoral por su diseño, pero sobre todo por sus resultados, y el Servicio Exterior Mexicano por su permanencia a lo largo del tiempo y por sus constantes reformas con el fin de mejorarlo. Lo cual tampoco es un dato muy alentador, si se considera que de nueve casos realmente sólo dos de ellos están funcionando bien.

Por otra parte, se pudo observar que la mayoría de los servicios civiles analizados tienen en promedio de ocho a 10 años de vida, salvo el Servicio Exterior Mexicano (que tiene más de 50 años), y el caso del SAT y los de los estados de la República que todavía no funcionan del todo. La identificación de este periodo es sumamente importante ya que, en algunos de ellos se han presentado signos

de agotamiento como lo es la situación del Sistema Integral de Profesional del INEGI y el Sistema de Especialistas en Hidráulica, que prácticamente ya no se encuentran funcionando. Estos servicios, en su momento resultaron ser de los más atractivos y de los que funcionaban mejor. La lección de esta experiencia nos demuestra la necesidad de establecer monitoreos y acciones permanentes que eviten posibles cuellos de botella en los sistemas, a través de la realización de constantes reformas, el caso del Servicio Exterior y el de las Procuradurías es un ejemplo, y para muestra basta revisar las múltiples reformas a las que se han sometido sus servicios. De igual forma, todo parece indicar que la reforma al Servicio Profesional Electoral en 1999 tendió a ello: al rediseño y a la reformulación de procesos con el interés de que su servicio permaneciera igual o fuera más dinámico.

Con relación a los estados de la República, la diversidad en cuanto a modelos y sistemas de servicio profesional de carrera también se ha hecho presente, esto nos habla, en una suerte de cliché, de que en estos temas tampoco hay recetas comunes o una receta para todos. Resulta que para algunos casos los retos son mayores y de proporciones distintas. Habrá que estar muy al pendiente de la evolución, desarrollo y resultados que se consigan.

Por otra parte, es una pena que para una institución tan importante no se hayan escrito con antelación principios, ideas y conceptos similares para todos los servicios tanto existentes como los que están por venir, todo ello independientemente de la forma particular que tendría en su implementación cada estado. En un artículo propio titulado: "Servicio Profesional de Carrera, ¿para qué? Apuntes para su institucionalización en México" publicado por en la *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México* en abril de 2004, se manejó la propuesta de que la ley de carácter federal hubiera podido ser de carácter "general" con el interés de que dictará principios generales para todas las entidades federativas –siendo por supuesto cuidadosos del sistema federal–, tal como opera o existe en otros países como Alemania, España, Francia, Japón y Chile; que salvo el caso alemán que cuenta con un sistema federal, se cuenta con legislaciones a imagen y semejanza de la central.

Esta idea se refuerza aún más con alguna de las propuestas de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado precisamente sobre el tema del servicio público de carrera, en la que mediante un artículo de la Constitución se concrete el establecimiento de un servicio profesional de carrera en la administración pública, que con base en el pacto federal comprenda a los gobiernos federal, estatal

y municipal cuyo funcionamiento y organización se fijará a través de una ley (Muñoz Ledo, 2001: 179).

En fin, como el hubiera no existe, está claro que por lo visto cada entidad federativa desarrollará sus propios servicios profesionales de carrera con criterios propios de acuerdo con sus propias necesidades organizacionales y de personal, incluso con ritmos distintos, lo cual resulta sumamente válido y legítimo, sólo con la diferencia en cuanto a la existencia de una dispersión de principios y de nombres y conceptos en todo el país. Sólo se espera que éste no sea un factor determinante en el desarrollo e implementación del servicio profesional de carrera en México, sobre todo si tomamos en cuenta que inminentemente el siguiente paso estará dirigido a los gobiernos municipales.

ANÁLISIS SOBRE LA LEY Y EL REGLAMENTO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Antecedentes

Como se ha podido observar en el apartado correspondiente, durante décadas el camino para la construcción de una legislación en materia de servicio civil o profesional de carrera para el gobierno federal ha estado lleno de proyectos, iniciativas, acuerdos y 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 aislados para el establecimiento de un servicio civil de carrera; una segunda etapa iniciada en 1967 con los trabajos de la Comisión de Administración Pública CAP, que proporcionó algunas ideas y lineamientos sobre hacia dónde debería dirigirse y transformarse la administración pública, incluida la idea de un servicio civil de carrera; una tercera etapa, a partir de los años ochenta caracterizada por ser mucho más interesada en el impulso de esta figura a través de la creación de la Comisión del Servicio Civil de Carrera –período que de 1980 a finales de los años noventa tuvo sus altas y sus bajas en cuanto al impulso–, y finalmente, una cuarta etapa o fase a finales de los años noventa hasta nuestros días, que ha culminado con la concreción de uno de los tantos proyectos propuestos de ley a través de la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal el 10 de abril de 2003.

Las cuatro etapas o fases descritas, para ser entendidas cabalmente tienen que ser vistas a la luz de la evolución histórica del Estado mexicano en su conjunto. En la que 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 órdenes, sino también de la sociedad en general y de las relaciones entre ambas. Por ejemplo, la primera fase o etapa tenía que ver con la construcción del Estado mexicano después del movimiento de la revolución y en su etapa posrevolucionaria, con lo cual se concibe la idea de contar con una administración pública de corte corporativista muy ligada a los intereses del partido (Partido Revolucionario Institucional) de ese entonces, pero incluso ligada al modelo de desarrollo económico que se necesitaba en esos momentos. La segunda etapa o fase, a partir de 1967 hasta finales de los años ochenta, tenía que ver con la necesidad de una profunda reforma administrativa, de acuerdo también con un nuevo modelo económico que se vislumbraba en esos momentos, y que se concretó en 1976 en reformas novedosas y en el rediseño de la administración pública tanto a nivel federal como a nivel de los estados de la República. Desde nuestro parecer, posiblemente esta era la etapa propicia para el establecimiento de un servicio civil de carrera, desafortunadamente tanto el corporativismo como la poca claridad entre los fines del partido-administración en ese entonces existente, no hicieron posible el establecimiento de esta figura. Una tercera etapa con comienzos en los años ochenta, resultó ser sumamente importante, ya que se comenzaron a sentar las bases para el establecimiento de esta figura tanto jurídica como administrativamente —a pesar de la ausencia de una ley—, pero que también desafortunadamente por el propio contexto de la crisis, las reformas estructurales, así como el cambio de prioridades en la agenda nacional (llámese TLC con Norteamérica) postergaron su implantación. Finalmente, se identifica una cuarta etapa, a finales de los años noventa hasta nuestros días, sumamente productiva en cuanto a iniciativas y proyectos de ley, en la que el contexto democrático aunado a la necesidad de mayor transparencia y de redoblar los esfuerzos en el combate a la corrupción, se constituyeron en los principales impulsores para que pudiera cristalizarse una ley del servicio civil o profesional de carrera.

En este largo proceso han participado múltiples actores que van desde los partidos políticos, las organizaciones sindicales, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los gobiernos estatales, las universidades hasta la sociedad civil. De los actores señalados, sin lugar a dudas, el Poder Ejecutivo ha sido de los que ha tenido una participación más notoria, a partir de sus 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 cobraron algunas de sus secretarías sobre el asunto en cuestión, como lo fueron la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la extinta 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 tendientes al establecimiento de un servicio profesional de carrera.

Se señaló en uno de los apartados anteriores que una de las razones por las que no se había establecido un servicio civil de carrera en México, se debió a la falta de cooperación intersecretarial existente, lo cual fue así. En el periodo 1994-2000 fue del conocimiento principalmente en los círculos político-administrativos, el conflicto que se dio entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por los desacuerdos que hubo en relación con el servicio civil de carrera, propiciados 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 figura.⁶⁸ Conflicto que incluso culminó hasta días antes de la promulgación de la ley en abril de 2003. En primer lugar, uno de los problemas que se suscitaron fue porque la dirección sobre el servicio civil la querían ambas secretarías; en segundo lugar, estaba previsto que al crearse la Secretaría de la Función Pública, algunas de las atribuciones más importantes como el registro 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 esta última, que dio como resultado que de un conflicto estrictamente administrativo se transformara en un conflicto de tipo político.

Estos conflictos o falta de coordinación sobre todo los antes mencionados propiciaron de algún modo u otro, que la discusión del tema cambiara de arena política y se trasladara al seno del Congreso de la Unión tanto a nivel de la Cámara de Diputados como de Senadores. Pasó de ser un asunto exclusivo del Poder Ejecutivo a un asunto del Poder Legislativo. De tal manera que, el Congreso de la

⁶⁸ Para la consulta de este asunto véase María del Carmen Pardo, "Un testimonio de modernización en la Administración Pública: La profesionalización de la Función Pública", en *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, México, Ed. Plaza y Valdés y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1999; Juan Pablo Guerrero Amparán, "Un estudio de caso de reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un Servicio Civil a nivel federal", *Documento de Trabajo, División de Administración Pública*, México, CIDE, 1997; y David Arellano, "Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?", *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, Venezuela, Ed. Clad, 2003.

Unión o Poder Legislativo 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 diferentes iniciativas. En un primer momento, fueron presentadas la Ley del Servicio Civil de Carrera (Iniciativa del Partido Acción Nacional, octubre de 1996), la 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). En un segundo momento que finalmente fructificó, se destacan 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; 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), y por último, la iniciativa de Ley Federal del Servicio Público de Carrera (presentada por la diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal del Grupo Parlamentario del PRD, también en octubre de 2002).

La atención se centró sobre todo en las iniciativas de Rojas y Jáuregui 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 ellas se creó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. La cual tiene como objetivo sentar las bases legales para la creación y operación de un servicio profesional de carrera en la administración pública federal.

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 PRI y el PAN, en primer lugar, por la existencia de un contexto de pluralidad en las cámaras y en segundo lugar, 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 en turno.

Con respecto a las resistencias u oposición a la iniciativa, se sabe que se presentó en distintas arenas, en una de ellas, paradójicamente al interior de la propia

fracción panista por considerar que los puestos por concursar incluían a los directores generales lo cual les parecía muy alto; otra arena en la que se manifestó una resistencia sobre todo en las últimas semanas previas a la aprobación de la ley, fue en el seno de los propios partidos por las elecciones del 6 de julio de 2003, que implicaba el relevo en el Cámara de Diputados y por la prioridad de otros asuntos en la agenda legislativa; otra arena de resistencia estuvo en la propia administración pública, en este terreno había una disputa de altos funcionarios de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo con altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda tanto por el manejo del propio servicio civil, la pérdida de atribuciones de la SHCP, como por razones de carácter presupuestal.

A pesar de estas adversidades, la ley fue aprobada en dos periodos distintos, el 24 de octubre de 2002 por la Cámara de Senadores, con 93 votos a favor, cero en contra, y el 25 de marzo de 2003 por la Cámara de Diputados con 374 votos favor, cero en contra y seis abstenciones. Como el dictamen de ley sufrió modificaciones fue devuelta a la Cámara de Senadores ya que la Cámara de Diputados realizó tres modificaciones a la minuta del Senado –relativas a la participación de la SHCP en los aspectos presupuestarios de la aprobación de estructuras orgánicas; el periodo de transición para que los servidores públicos sean considerados como de carrera, y la promoción de políticas de gobierno electrónico por parte de la Secretaría de la Función Pública– modificaciones que fueron aprobadas por el Senado de la República el 3 de abril de 2003 –con 96 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. 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. Dicho decreto además de expedir la ley, reformó a 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 que la iniciativa haya provenido del Congreso de la Unión, principalmente de la Cámara de Senadores, demuestra la necesidad de construir un escenario distinto basado en: a) se pondera la necesidad de arribar a una nueva fase de la administración pública centralizada en su conjunto; b) se expresa una de las facultades del congreso a la que tradicionalmente, en los hechos había renunciado: la capacidad de iniciativa; c) se sienta una base fundamental que ya se venía perfilando, la exigencia por parte del Congreso de la Unión por contar con un servicio altamente profesionalizado que elimine la improvisación, el nepotismo y el compadrazgo como formas privilegiadas de ingreso al servicio público; d) la aprobación de la ley, esencialmente su implementación,

atenuaría sensiblemente la corrupción que aún prevalece en la administración pública federal; e) una mayor profesionalización se traduce en el mejoramiento de los servicios públicos y en la calidad de vida de la población, acordes a las exigencias del mundo contemporáneo; f) se facilita la supervisión y evaluación por parte de la Cámara de Diputados de las labores encomendadas al Poder Ejecutivo,⁶⁹ y g) se manifiesta un ejercicio prospectivo y de planeación estratégica de amplia relevancia.

Simultáneamente, un movimiento a considerar como impulsor de esta figura fue el que se registró y continúa registrándose a nivel de los estados de la República hacia la construcción de un servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera como ha sucedido en los estados de Zacatecas, Aguascalientes, Quintana Roo, Veracruz y el Gobierno del Distrito Federal. 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.

Un actor no menos importante, para el impulso de este proceso lo fue la sociedad civil que de alguna manera u otra, también impulsó desde sus distintos espacios el que la iniciativa tuviera un desenlace final como lo fue su aprobación. Desde el año anterior a la aprobación, se habían registrado una serie de actividades tendientes al impulso de profesionalización de la administración pública en todo el país, tanto a nivel federal como a nivel de los estados de la República. Desde la realización de foros de carácter nacional, regional como de carácter internacional como lo fue el Foro Internacional, "Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia" realizado los días 24 y 25 de febrero de 2003 en la Universidad Iberoamericana con la participación de ocho de las universidades más importantes del país. De dicho foro se constituyó La Red Mexicana por el Servicio Profesional, que es un movimiento compuesto de académicos, expertos y funcionarios especialistas en los temas, que en su momento impulsó y continúa impulsando —a manera de lobby— tanto la aprobación de la ley como una serie de medidas tendientes a su implementación y difusión. Cabe destacar también la participación de organismos internacionales tan importantes en el impulso de este movimiento como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), USAID, el Consejo Británico, las Embajadas de Estados Unidos y de Canadá, etcétera.

⁶⁹ Aunadas a las facultades 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.

En este mismo orden de acontecimientos, el 2 de abril del 2004, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. El valor agregado del reglamento a diferencia de la ley, es el que representa la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera. Es decir, a partir de la publicación de este ordenamiento, ninguna persona —salvo los casos de libre designación— podrá ingresar a la administración pública de los puestos de enlace a director general, sino es mediante su participación en un concurso por convocatoria pública y abierta, y en la que los interesados que cubran los requisitos presentarán cuando menos un examen de conocimientos técnicos para ocupar el puesto vacante. Además de mencionar de manera particular a la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la APF, así como a las direcciones generales de Recursos Humanos de las dependencias como instancias en las que recaerá gran parte del peso del funcionamiento del sistema.

Es importante mencionar que, entre la publicación de la ley el 10 de abril de 2003 y el reglamento, y la expedición de este último se han expedido los siguientes ordenamientos:

- Instalación del Consejo Consultivo del Sistema el 7 de octubre de 2003, fecha en la que entró en vigor la ley, de acuerdo con lo señalado en uno de sus artículos transitorios.
- Emisión del Acuerdo e instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y órganos desconcentrados de la APF. Actualmente se cuenta con más de 76 Comités. Dicho acuerdo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de septiembre de 2003.
- Inició la operación del Registro Único del Servicio Público Profesional de Carrera (RUSP), con información de 253 instituciones de la Administración Pública Federal con información básica registrada y técnica. Con lo que se unifican los esfuerzos dispersos en materia de datos e información de los servidores públicos.
- Se diseñó el concepto de @Campusmexico como instrumento o herramienta que facilitará la capacitación de los servidores públicos con una oferta de 70 cursos de más de 10 instituciones educativas.
- Publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública el 12 de diciembre del 2003 en el *Diario Oficial de la Federación*, en el que se confirma el cambio de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a Secretaría de la Función Pública, y al interior de ésta se registra la creación de la Subsecretaría de la Función Pública y en su seno la Unidad de Servicio Profesional y Recursos

Humanos de la Administración Pública Federal. Ahora Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la APF.

- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal el 2 de abril del 2004.

- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios que permitan a las dependencias de la Administración Pública Federal y a los órganos desconcentrados de las mismas, identificar las áreas susceptibles de integrar los Gabinetes de Apoyo a que se refiere el artículo 7 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; establecer las bases para fijar los requisitos que deberán cubrir las personas que ocupen un puesto en dichos Gabinetes, así como determinar el procedimiento conforme el cual la Secretaría de la Función Pública autorizará y registrará las estructuras de estos Gabinetes. Dicho documento fue publicado el 4 de junio de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*.

- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios de carácter general que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos desconcentrados de las mismas, en la definición de los puestos que por excepción podrán ser de libre designación, así como el procedimiento para su aprobación por parte de la Secretaría de la Función Pública. Publicado el 4 de junio de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*.

- Acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados en la operación del Subsistema de Ingreso; así como en la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección. Dicho documento también fue publicado el 4 de junio de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*.

- Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer a las dependencias de la Administración Pública Federal y a sus órganos desconcentrados, las políticas y estrategia de ajuste que deberán observar para establecer la estructura de los Gabinetes de Apoyo publicado el 14 de octubre de 2004.

Además de tener previstos otros más, que tienen que ver con todo el Servicio Profesional de Carrera en su conjunto ya publicados algunos de ellos a lo largo del 2005.

Características de la Ley y el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal presenta una serie de características que la hacen ser única con respecto a otras leyes de otros países. Incluso desde la adopción del propio término de servicio profesional de carrera que pretende a diferencia de un servicio civil tradicional incorporar elementos propios de la Nueva Gestión Pública, con el interés de hacerlo más dinámico y sobre todo para evitar la inamovilidad en los puestos. De modo que el servicio profesional de carrera que se propone incluye líneas de acción propias de lo que se ha mencionado como servicio civil con reformas de segunda generación.

En cuanto al ámbito material, es una ley de carácter administrativo con elementos de carácter laboral. Esto es importante señalarlo, ya que prácticamente lo que se está creando es un régimen especial para los servidores públicos llamados 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, Consejería Jurídica como a los Departamentos Administrativos y órganos desconcentrados.

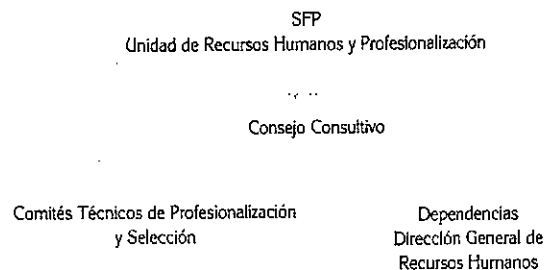
Con respecto a las entidades que forman parte de la administración pública paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se señala en el ordenamiento que podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la ley. En atención a la personalidad jurídica, autonomía de gestión y presupuesto propio con el que cuentan. Por lo tanto, no están sujetos a la ley.

De acuerdo con el artículo 2o. 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 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 constitución de un Comité Técnico de Profesionalización y Selección. Los principios rectores del Sistema del Servicio Profesional de Carrera son: la legiti-

dad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por mérito.

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

FIGURA 3
Órganos e instancias que intervienen
en el funcionamiento del servicio profesional de carrera



Consejo Consultivo, es un órgano de apoyo para el sistema. El consejo estará presidido por el titular de la Secretaría de la Función Pública y contará con un secretario técnico. Estará integrado por el titular de la Secretaría de la Función Pública, 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.

Comités Técnicos de Profesionalización y Selección serán responsables 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 podrán asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales. 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. 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 desarrollar 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 de la Función Pública deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final.

Por otra parte, el artículo 4o. de la ley señala que los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales, temporales 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. De igual modo, están los temporales, integrados por motivo de licencia, incapacidad médica y por la ocupación de puestos claves con un máximo de seis meses (entendido el puesto clave como aquel cuya ocupación permanente es indispensable para mantener la continuidad del servicio). 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 general adjunto; c) director de área; d) subdirector de área; e) jefe de departamento y; f) enlace (niveles 14, 15 y 16 PA, PB, PC). 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.

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 previstos en este ordenamiento. Para la incorporación al sistema del trabajador de base o sindicalizado será necesario contar con 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 se-

cretarios, 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 se señala que, 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 de la Función Pública 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.
- b) La prohibición de que estos gabinetes de apoyo ejerzan atribuciones que por ley competen a los servidores públicos de carrera.

Se aclara en el artículo 8o. de la ley que, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera 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.

En relación con el régimen de incompatibilidades, se señala que 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.

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 está dividido en subsistemas, que son los 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.

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos

En este subsistema se identifican cuatro procesos claves, referentes a:

La información relacionada con programas y estructuras programáticas. La Secretaría de la Función Pública establecerá los lineamientos generales conforme a los cuales las dependencias definirán sus estructuras en términos de cantidad y perfil de puestos, que dé lugar a que la unidad determine las necesidades de personal de cada una de ellas. Se considera que este proceso es clave para el funcionamiento del servicio profesional de carrera en los próximos meses y años. Este punto se retomará más adelante en el apartado relacionado con la problemática en la implantación del SPC.

El Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal. Que se conformará a partir de la realización de la descripción, perfiles, y valuación de puestos de las estructuras organizacionales y lo que corresponda al personal de enlace que realice cada una de las dependencias a partir de los criterios generales que emita la secretaría.

El esquema de compensaciones. Este esquema lo establecerá conjuntamente la Secretaría de la Función Pública con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para asegurar condiciones salariales proporcionales y equitativas.

El Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP). Es el instrumento que servirá para apoyar la operación y funcionamiento del sistema. En el registro se recopilará y sistematizará la información relacionada con los servidores públicos de carrera que ingresen al sistema.

Subsistema de Ingreso

Este subsistema es claro en señalar que, todas las plazas vacantes y de nueva creación deberán someterse a concursos públicos y deberán sujetarse para su ocupación a procesos de reclutamiento y selección. Tales puestos deberán encontrarse autorizados en las estructuras orgánicas ocupacionales, así como haber sido registrados en el catálogo.

Con relación al Subsistema de Ingreso, se señala en el artículo 21 que el aspirante a incorporarse al sistema deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos:

- ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar;
- no haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso;

- tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público;
- no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto; y,
- no estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

La ley indica claramente que 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.

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 señala 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.

Procesos del concurso: reclutamiento y selección El reclutamiento se realizará a través de eventos de inducción para eventos de enlace o convocatorias públicas y abiertas. Las dependencias establecerán los mecanismos para que sus direcciones generales de recursos humanos conozcan de la existencia de vacantes en cualquier área o unidad administrativa en un plazo de 10 días hábiles como máximo. Las convocatorias serán elaboradas por las direcciones generales con aprobación del Comité de Selección (los requisitos de las convocatorias se encuentran contenidos en el artículo 23 del reglamento), con una recepción de solicitudes menor a 10 días naturales una vez publicadas las vacantes.

En cuanto al proceso de selección, este se compone de las siguientes etapas:

1. De revisión curricular.
2. De evaluación de capacidades que se divide en dos fases: la de evaluación de las capacidades de visión del servicio público, y la evaluación de capacidades gerenciales y técnicas requeridas para cada puesto (éstas últimas, serán determinadas por el Comité de Profesionalización).
3. De entrevista a cargo del Comité de Selección.

En el proceso de ingreso, como ya se mencionó, uno de los actores principales serán los comités de selección que son los cuerpos colegiados que se integran en cada dependencia para llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección para el ingreso y la promoción en el sistema. El reglamento señala que, cuando la vacante sea la Dirección General de Recursos Humanos o una dirección general adjunta o dirección de áreas adscritas a dicha dirección general,

quién presidirá y actuará como representante del área de recursos humanos, será el servidor público de carrera designado para tal efecto por el titular de la dependencia, previa opinión de la SFP. El presidente del comité convocará a sesión cuando con motivo de la existencia de una vacante, se tengan que iniciar los procesos de reclutamiento y selección. Dichas convocatorias deberán comunicarse con una anticipación mínima de tres días hábiles, acompañadas de la orden del día y, en su caso, la documentación soporte de los asuntos a tratar (artículo 98). El comité sesionará cuantas veces sea necesario.

Entre las atribuciones más importantes que tienen estos comités están:

- Deliberar y seleccionar al candidato que ocupará la plaza en un plazo no mayor de 90 días.
- El superior jerárquico podrá vetar durante la deliberación a la persona que ocupará el puesto de entre los restantes candidatos. De vetar a todo el grupo entero, el comité seleccionará de entre los prefinalistas a un nuevo grupo de hasta tres candidatos, de entre quienes se seleccionará al candidato.
- Declarar desierto un concurso cuando no cuente al menos con tres candidatos con las puntuaciones mínimas establecidas. Y emitirá una nueva convocatoria.
- Elaborar sus técnicas específicas propias de la dependencia.
- Junto con las unidades administrativas establecerán las metas colectivas.
- Enviar a la unidad, las metas e indicadores de desempeño individuales y las metas institucionales.
- Implementar la evaluación de capacidades y dar a conocer los resultados a más tardar dentro de los siguientes 60 días naturales.
- Realizar en coordinación con las áreas y unidades administrativas de la dependencia sesiones de seguimiento al desempeño durante el mes siguiente al conocimiento de los resultados de la evaluación de ese desempeño. Y diseñar los planes individuales de acción para modificar las prácticas o métodos de trabajo.
- Informar de las separaciones del sistema previa integración de expediente en el RUSP en sus diferentes modalidades de destitución o inhabilitación.
- Reportar al RUSP dentro de los 30 días hábiles siguientes a aquel que se genere la información respectiva.

Cabe señalar que, los comités de selección se podrán auxiliar de instituciones educativas o instancias gremiales u asociaciones de profesionistas para la vigilancia de los procedimientos de ingreso, empero bajo disposición presupuestal. Situación que se considera desafortunada tomando en cuenta la importancia

que juega la tercería en otros sistemas de servicio profesional o civil de otros países.

Subsistema de Desarrollo Profesional

Dentro de este subsistema los procesos clave son:

Planes individuales de carrera que comprenden las promociones verticales o de especialidad y horizontales y movimientos laterales. Con respecto a las primeras, el servidor público seleccionado deberá sujetarse a los procesos de reclutamiento y selección correspondientes. Con relación a las segundas, éstas se darán como producto de los puntos obtenidos en el sistema que determinen los lineamientos de puntuación que fije la Secretaría de la Función Pública y que cubran los interesados. En este mismo sentido, se encuentra lo que se denomina como movimientos laterales, que acontecen en casos en que así lo soliciten los servidores públicos o por necesidades del servicio. Para estas situaciones en particular, sólo operarán conforme al catálogo las plazas que tengan el mismo grupo, grado y perfil, que implique cambio de dependencia o de ciudad, y se cuente con la autorización de los superiores jerárquicos o la unidad.

El intercambio de los recursos humanos con otras instituciones y de otros órdenes de gobierno. Estos intercambios sólo se darán a partir de convenios suscritos, con una ocupación temporal de un año, todo ello con el propósito de fortalecer el desarrollo profesional de los servidores públicos que así lo soliciten.

Evaluación integral individual. Se compondrá de la evaluación del desempeño y de los resultados por evaluación en el cumplimiento de proyectos individuales de desarrollo; los resultados de los cursos de capacitación en que participen, así como de otros estudios profesionales como parte del proyecto individual; y por los resultados como producto de las evaluaciones para certificar capacidades y por las promociones que se hubieran obtenido con anterioridad.

Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

En este subsistema se resalta el diseño de cursos de capacitación por parte de los comités de profesionalización. Los cuales se encuentran divididos en obligatorios, que son los requeridos para la certificación en un puesto y los optativos que son para el desarrollo de conocimientos no requeridos para la certificación de un puesto. Todos ellos estarán contenidos en un programa anual de capacitación del cual cada comité enviará un reporte de carácter trimestral para determinar los avances. Al respecto, se tiene que señalar que, cuando un servidor

público estime que tiene los conocimientos y capacidades necesarias para obtener una evaluación aprobatoria, lo hará del conocimiento de su dirección general de recursos humanos. De realizarla podrá solicitar su revisión dentro de los cinco días hábiles a partir de que se recibió el resultado.

En cuanto a lo que corresponde al tema de las capacidades, el reglamento las define como los conocimientos, habilidades, actitudes, valores expresados en comportamientos requeridos para el desempeño de un puesto dentro del sistema y se clasifican en:

1. visión de servicio público: valores éticos;
2. gerenciales o directivas: conocimientos, habilidades o actitudes generales por nivel de responsabilidad;
3. técnicas transversales: conocimientos y habilidades útiles para la generalidad de los puestos, en aspectos o materias tales como nociones generales de la administración pública federal, informática, idiomas u otras, y
4. técnicas específicas: conocimientos y habilidades técnicas especializadas.

Con respecto a las tres primeras capacidades los ordenamientos jurídicos señalan que la unidad en coordinación con las dependencias desarrollará su definición y vigencia. En atención a esta coordinación, hasta hoy día, se han definido las siguientes capacidades: las capacidades de visión del servicio público que están orientadas a determinar si los aspirantes inscritos a un concurso, presentan los valores de *transparencia, integridad, rendición de cuentas y bien común*, establecidos como necesarios para el desarrollo de cualquier puesto de trabajo en la administración pública federal; las capacidades gerenciales que están orientadas a determinar el nivel de la capacidad directiva de los aspirantes, manifestado en comportamientos como: *visión estratégica, liderazgo, negociación, trabajo en equipo y orientación a resultados*. Sobre las capacidades técnicas transversales, son por lo pronto las que están establecidas en el reglamento, lo que no significa que se definan otras.

Sólo las capacidades técnicas serán determinadas por las propias dependencias. Al respecto, las dependencias podrán certificar las capacidades de sus servidores públicos de carrera siempre que cuenten con un órgano o área para llevar a cabo dicha certificación, o a través de instituciones públicas o privadas. Se reitera que para la selección se utilizarán sólo las capacidades de visión del servicio público, gerenciales y técnicas cuyo número variará con el nivel de puesto que esté a concurso.

En cuanto al asunto de la permanencia, el servidor público deberá certificar cuando menos las siguientes capacidades:

- tres gerenciales (enlaces dos)
- una técnica transversal
- dos técnicas específicas

Cuando un servidor público titular no obtenga la certificación de capacidades será evaluado nuevamente dentro de los 12 meses siguientes a la primera evaluación que hubiere presentado. En caso de no aprobar esta segunda evaluación, su nombramiento dejará de surtir efectos sin responsabilidad para la dependencia. Es en ese momento cuando procederá el subsistema de separación.

Con relación a la evaluación para certificar sus capacidades los servidores públicos se someterán a ella 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, 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. 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.

Se considera que este subsistema, de todos los que componen al sistema, es el que más complejo resulta tanto por lo que representa el diseño relacionado con las capacidades, así como por su aplicación, y por lo poco atractivo que resultará para los servidores públicos para efectos de mantener su estabilidad tomando en cuenta que de reprobarse una de las cinco o seis capacidades, según sea el caso, de manera consecutiva aunque se hayan aprobado las otras, es muy probable que se quede fuera del sistema. Esto seguramente despertará enormes resistencias y suspicacias tanto por la poca experiencia en el tema, por el instrumento a elegir, como por los responsables de su aplicación, aunado al tema de

la evaluación del desempeño que obedece también a una situación similar en el tema de las separaciones.

Subsistema de Evaluación del Desempeño

Con relación a este subsistema, la evaluación del desempeño tiene el propósito valorar y calificar el rendimiento de los servidores públicos de carrera.

La evaluación del desempeño de los servidores públicos comprenderá:

- Metas individuales
- Metas colectivas por unidad (establecidas por cada dependencia)
- Estándares de actuación profesional
- Actividades extraordinarias y aportaciones destacadas

Para ello se tiene contemplada la formulación del catálogo de objetivos durante el año 2005 que llevará el título de Metateca Digital. La evaluación del desempeño se hará dos veces al año, durante los meses de enero y febrero (ejercicio anual anterior con un mínimo de antigüedad de seis meses) y julio y agosto (primer semestre, con un mínimo de antigüedad de tres meses). Con resultados dentro de 60 días naturales. La primera evaluación del desempeño está prevista a realizarse en julio de 2005.

La escala que se ha fijado en el reglamento es la siguiente:
En cuanto a la evaluación de carácter anual:

TABLA 22
Escala de calificación anual de evaluación del desempeño

Sobresaliente	90.0 a 100
Satisfactorio	75.0 a 89.9
Mínimo	60.0 a 74.9
No aprobatorio	0 a 59.9

TABLA 23
Escala de calificación anual de evaluación del desempeño

Satisfactorio	60.0 a 100
No aprobatorio	0 a 59.9

Los servidores públicos que no obtengan calificación no aprobatoria en dos evaluaciones consecutivas serán separados del sistema y de su plaza. De igual modo, si obtienen un calificación deficiente serán separados del sistema, entendido como resultado deficiente: la obtención de una calificación de desempeño no aprobatoria en la evaluación semestral y anual en el mismo ejercicio fiscal y la obtención de evaluaciones anuales de tres calificaciones de desempeño mínimas aprobatorias o no aprobatorias, o cualquier combinación de ésta en un periodo de cinco ejercicios fiscales contando a partir de la primera calificación mínima aprobatoria o no aprobatoria.

Es de llamar la atención el espíritu que persigue este subsistema, que si bien también se pronuncia por la evaluación del desempeño como mecanismo de mejora continua, no deja de lado el aspecto de la separación de servidores públicos, situación sin duda extraña para servicios civiles de carrera de corte clásico y garantista como lo son el caso español, alemán y francés que no precisamente conciben a la evaluación del desempeño como mecanismo de separación. Obviamente esto hay que verlo a la luz de la cultura política-administrativa prevaeciente de esos países.

Por último, el ordenamiento señala que los servidores públicos de carrera podrán ser sujetos de incentivos y estímulos por las dependencias, cuando se apliquen a los servidores públicos calificaciones sobresalientes, o con calificaciones satisfactorias obtenidas durante cinco años consecutivos. Para ello, se tiene prevista la puesta en marcha de incentivos y estímulos hasta el año 2006. Al respecto, también es de llamar la atención, el cómo hacer valer esta propuesta -muy importante por cierto- en tiempos de recortes al gasto corriente.

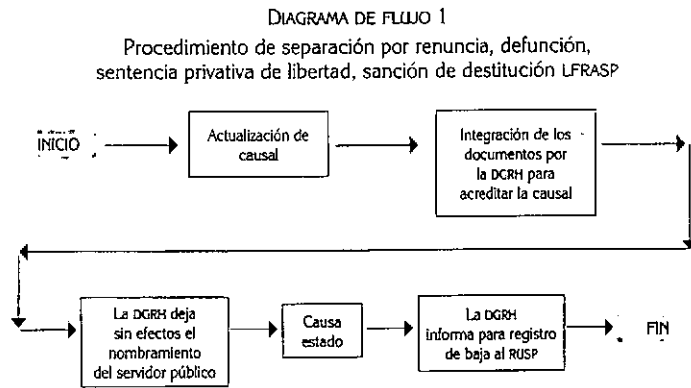
Subsistema de Separación

Éste se integra por los procesos que permiten determinar el procedimiento a seguir para que el nombramiento de un servidor público deje de surtir efectos.

Las causales que motivan el procedimiento que sigue directamente la Dirección General de Recursos Humanos o equivalente, son:

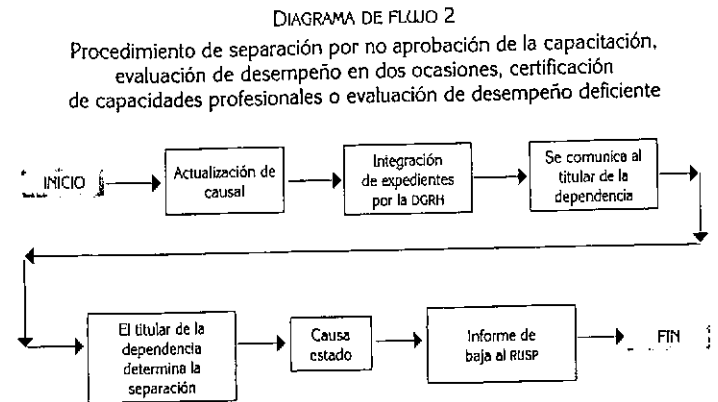
- Renuncia del servidor público (Fracción I del artículo 60 de la LSPC en la APF);
- Defunción del servidor público (Fracción II del artículo 60 de la LSPC en la APF);

- Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena privativa de libertad (Fracción III del artículo 60 de la LSPC en la APF);
- Sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia del servidor público (Fracción V del artículo 60 de la LSPC en la APF).

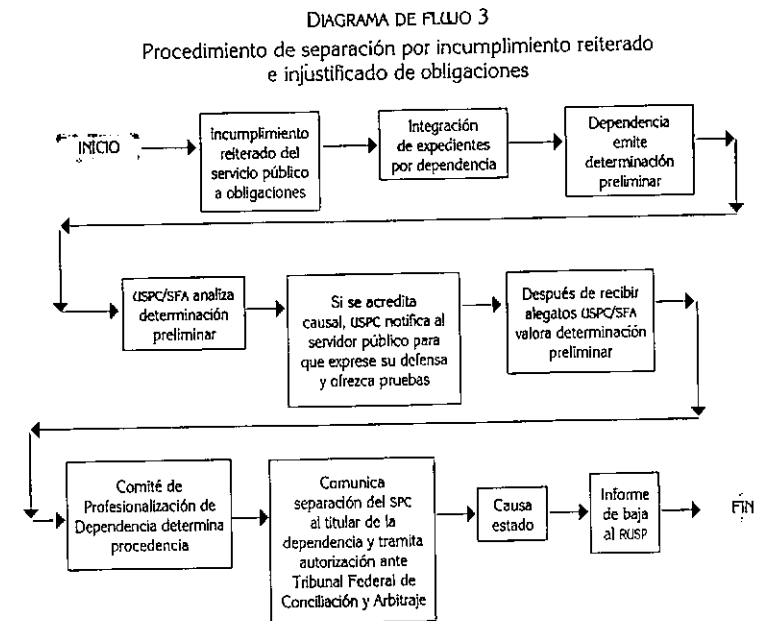


Las causales que motivan el procedimiento en el que el titular de la dependencia u órgano desconcentrado determina la separación, previa comunicación e integración del expediente respectivo por la Dirección General de Recursos Humanos, son:

- Reprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño; (Fracción VI del artículo 60 de la LSPC en la APF);
- Obtener una evaluación del desempeño deficiente (Fracción VII del artículo 60 de la LSPC en la APF);
- Reprobar la segunda evaluación para la certificación de sus capacidades profesionales, en los términos de los artículos 52 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF.



El incumplimiento reiterado e injustificado por parte del servidor público, de alguna de las obligaciones que la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal le asigna (Fracción IV del artículo 60 de la LSPC en la APF).



Subsistema de Control y Evaluación

Finalmente, este subsistema como su nombre lo indica tiene la misión de controlar y evaluar al sistema en su conjunto con el interés de emitir una serie de medidas correctivas para efectos de propiciar una mejora continua en el sistema. Dentro de las actividades sobresalientes de este subsistema están las siguientes:

- El programa para el servicio profesional de carrera en la administración pública federal 2004-2006, el cual se constituye prácticamente en la política pública del servicio profesional de carrera.
- El programa operativo anual del sistema, que desarrollará la unidad junto con las dependencias y que contendrá como mínimo los diagnósticos, los objetivos, y las líneas de acción por subsistema y metas.
- Informe anual de actividades del sistema que incluirá los avances y las metas alcanzadas.

Por último, como elementos adicionales el Sistema del Servicio Profesional de Carrera contempla un apartado de inconformidades de los particulares con respecto al sistema, el cual se configura a partir de los siguientes supuestos: Contra actos u omisiones de los comités o de cualquier órgano o autoridad para revisar si los actos se apegan a las disposiciones legales. Esto no requiere mayor formalidad que la presentación por escrito con datos elementales, en un plazo no mayor de 10 días hábiles, y la resolución la dará la USPRH en 15 días hábiles, sin efectos vinculatorios. De igual forma se contempla un recurso de revocación que procede contra resoluciones que recaigan sobre el procedimiento de selección, lo cual no impide ocupación de la plaza. Dicho recurso se impondrá dentro de 10 días hábiles ante la USPRH.

Por su parte, 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. En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta ley competere conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Herramientas de instrumentación del SPC

En relación con el Subsistema de Ingreso en la parte relacionada con el reclutamiento, a partir de la necesidad de contar con un instrumento que revisara los currículos que recibirían, y que los cotejara con el perfil de la persona requerida para ocupar el puesto, se diseñó trabajoen.gob.mx, un portal a través del cual los interesados concursan para ocupar las vacantes publicadas.

En la fase referente al proceso de selección, una vez que se identificaron las capacidades, se buscaron las herramientas necesarias para su medición, con el propósito de que éstas deberían ser: a) transparentes; b) objetivas c) homogéneas; d) en línea, y c) que puedan usarse en gran volumen. A partir de estas características requeridas, actualmente y de manera temporal (mientras se diseñan las propias) están en funcionamiento las siguientes:

1. para visión del servicio público se usa AMITAL,
2. para capacidades gerenciales, se utilizan dos herramientas:
 - a) PPP, por su siglas en inglés, *Personal Performance Proficiency*, o desempeño personal de competencias, y
 - b) CDG, que es un diagnóstico gerencial en línea, sólo para directores generales y directores generales adjuntos.
3. Para las capacidades técnicas, cada dependencia es responsable de su aplicación, ya que requieren de conocimientos muy específicos de acuerdo con las funciones de cada puesto.

El siguiente paso, será identificar las herramientas para medir capacidades técnicas. Éstas deberán contar con las mismas características que las anteriores.

Con relación al óptimo funcionamiento del servicio profesional de carrera, se adquirió un *software* denominado RHNET, a través del cual las dependencias operarán en línea los siete subsistemas. La operación de RHNET, se tiene contemplada en algunas dependencias a partir del segundo semestre del 2005, y en la totalidad de las instituciones que se aplica la ley, en octubre del mismo año.

Para el Subsistema de Capacitación, se diseñó el portal educativo @Campus México, el cual fue lanzado en octubre de 2004. El propósito de @Campus México es desarrollar las cinco capacidades gerenciales de los servidores públicos. Todos los cursos son impartidos por lo pronto por instituciones educativas de México y el extranjero, a servidores públicos en todos los estados de la República y el Distrito Federal, entre ellas se encuentran las siguientes:

1. Universidad Nacional Autónoma de México.
2. Instituto Politécnico Nacional.
3. Universidad La Salle
4. Santillana Formación.
5. Universidad Anáhuac
6. Ibero On line.
7. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.
8. Creatividad en Capacitación.
9. Harvard University.
10. Enseñanza Programada e Ingeniería de Sistemas Educativos (EPISE).

Es importante señalar, que todas las instituciones educativas del país tienen la posibilidad de ofrecer cursos. El único requisito para que el curso pueda ofertarse por medio de @Campus México, es que los cursos cuenten con el visto bueno de un consejo académico asesor conformado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y por un representante del instituto de capacitación del Banco Mundial. Este consejo académico evalúa el contenido académico del curso y su accesibilidad en línea. Los cursos tienen una duración mínima de 20 horas y un precio uniforme de 90 dólares cada uno. Esto permitirá capacitar a los 43,000 servidores públicos con cursos de instituciones educativas reconocidas.

Por último, en cuanto al tema del control y evaluación para la implementación ágil y gradual del servicio profesional, se ha desarrollado un sistema de medición, que cuenta con 24 indicadores de los factores críticos de operación e implementación del sistema. El sistema de puntos obedece al nombre de "banderas blancas" que está programado para cumplir con lo establecido por la ley. Es un indicador del sistema de metas presidenciales, con una meta mínima por dependencia de 540 puntos para 2005; y para el 2006 alcanzar la meta máxima de 1,000 puntos. Para su seguimiento, se desarrolló un sistema en línea en el que cada dependencia alimenta sus avances.

Servidores públicos en funciones

En cuanto a artículos transitorios, se señala lo siguiente: una vez en vigor 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 estos efectos, las dependencias deberán impartir cursos de capacitación en las materias objeto del cargo que desempeñen. En resumen, para que los servidores públicos en funciones puedan adquirir la calidad de servidores públicos de carrera tendrán que superar su evaluación del desempeño, así como certificar sus capacidades tanto gerenciales como técnicas de acuerdo con el puesto que ocupen, a partir de 2005, y aprobar el curso de nociones de la administración pública federal.

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, esto es en el año 2006.

De igual modo, con la publicación del 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 provisiones 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.

Comentarios y propuestas

Esta es una ley de carácter federal que, como ya se mencionó, su ámbito de aplicación es sólo para la administración pública centralizada y dirigida para empleados de confianza cuyo número no rebasa a las 43,000 personas. Por lo tanto, es una ley bastante 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 649,949 de un total aproximado de 2'959,348 servidores públicos pertenecientes a la administración pública federal (llámese centralizada y paraestatal) (datos de la URH y PAPF de la Secretaría de la Función Pública). Sin duda alguna, tal como ya se señaló, lo deseable es que esta ley hubiese podido ser de carácter general, en la 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, la ley hubiese servido como ley marco o como ley de principios generales para el diseño de las próximas legislaciones estatales.

Por otra parte, se tiene que enfatizar que el ámbito material de esta ley es administrativo con variantes de carácter laboral. Esto a pesar de que la ley no lo señala y por la confusión que genera la misma, en cuanto a los medios de 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. 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 de todo el sistema y sobre todo que esté pendiente de la probable aparición de hechos que no se encuentren apegados a lo que dicta la ley o la justicia. A manera de ejemplo, un órgano de estas características es que el 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.

Con todo esto, no se quiere decir que la ley sea inútil, como primer paso resulta adecuado el ordenamiento. 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 desintegrar esa vaga distinción entre personal de confianza y personal

sindicalizado y que al final sólo protege o privilegia a éste último. Con ello posiblemente, sin que ese sea el propósito original, se avanzará hacia una de las tendencias o posibles escenarios en el que se dirigen la mayoría de los países: hacia la "laborización" de los servicios civiles. Los casos más representativos en estos momentos son Japón y Suecia. Esta ley finalmente es un primer paso de muchos más que se tendrán que dar.

Respecto al Subsistema de Ingreso, con base en sus características se identifica como un sistema abierto cuyo ingreso es a puestos de trabajo sin distinguir preferencia hacia los servidores públicos que tratan de realizar una carrera administrativa en sus respectivas áreas.

Por otra parte, una figura sumamente relevante que menciona la ley es la del Consejo Consultivo, el cual se considera que podría constituirse en un verdadero contrapeso del sistema, a imagen y semejanza de la figura de la Comisión 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. Asimismo, 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.

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

En cuanto a posibles omisiones de esta ley, se coincide plenamente en lo señalado por Omar Guerrero (2003: 89) en cuanto a la ausencia de un centro de enseñanza de administración pública, tal como lo manda la Constitución (art. 123, apartado B), y que debe ser una escuela instituida por el Ejecutivo Federal. Debe tratarse de una escuela de formación y perfeccionamiento de los servidores públicos cuyo destino sea ocupar los cargos del servicio profesional de carrera y colaborar en la selección y formación de novicios, así como capacitar continuamente a los veteranos. Y que sirviera como el órgano aglutinador de funciones tan importantes como la capacitación, la evaluación del desempeño, la certificación de capacidades como las que prevé la ley.

En relación con los impactos institucionales que genera una ley como la que nos ocupa, sin lugar a dudas, estará en el sistema universitario al que le corres-

ponderará jugar un papel de primer orden en cuanto a la formación de generaciones de estudiantes con inclinaciones en el estudio y práctica de los gobiernos y las Administraciones Públicas. Al respecto, México cuenta con una estructura bien dotada para colaborar en esta tarea, tal como es observable en más de 20 programas de formación en licenciatura en administración pública, más una docena de posgrados a cargo de planteles y enseñanzas y asociaciones civiles, a los que se deben añadir los estudios de políticas públicas, gerencia pública, contabilidad gubernamental, opción pública y otros similares. Estos estudios también son propios del nivel de posgrado (Guerrero Orozco, 2003: 66).

Otra omisión de la ley, es la nula relación que se ejerce del servicio profesional de carrera con la política salarial. Para una figura tan importante como lo es el servicio profesional de carrera, resulta imprescindible montar toda una estructura salarial *ad hoc* a un sistema de carrera, a las promociones, a los estímulos económicos, de tal forma que permita planificar los diferentes planes de carrera de los servidores públicos y hacer proyecciones a corto y mediano plazo sobre los comportamientos y escenarios económicos del sistema del servicio profesional en su conjunto. Con la idea de generar una certeza y viabilidad económica para el sistema en general y para los servidores profesionales de carrera en lo particular.⁷⁰

En términos generales, es importante señalar que, en el funcionamiento del servicio profesional de carrera en su conjunto, es necesario prever la existencia de un periodo de transición que contenga un proceso de ajustes y de correcciones del sistema que nos lleve al escenario final en que éste opere con la mayor normalidad. Por una parte, está el deber ser que determina la ley y el reglamento, llámese un sistema descentralizado y de autogestión en el que la función de la Secretaría de la Función Pública y propiamente la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización, tiene la función de ser un órgano rector y supervisor, entre las cosas más importantes, pero por otra parte, está el ritmo real con el que caminan las propias dependencias junto con sus áreas de recursos humanos como operadoras del sistema; al respecto seguramente hay dependencias que son más dinámicas que otras. Esto es lo que determina la existencia, de un sistema de servicio profesional de carrera de "varias velocidades". Obviamente lo deseable es hacer el ajuste mutuo entre lo que se desea en cuanto al funcionamiento del sistema, con el escenario de cómo opera realmente la administración en su conjunto, para que se camine en una sola velocidad. Y para ello, por lo visto en ese

⁷⁰Al respecto se recomienda el artículo de José Mejía Lira, "Los grandes retos del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública de México", *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 2, julio-diciembre de 2004.

periodo de transición que se vislumbra, seguramente será necesario en un primer momento un mayor control y regulación de las áreas centrales responsables del sistema para con las dependencias, en un esquema incluso de carácter centralizado –en atención a la naturaleza de nuestra administración pública–, para que con el tiempo, el sistema en su conjunto vaya adquiriendo un ritmo natural y se cumpla con el espíritu de la ley. ¿Cuánto durará este periodo de transición? Sin duda alguna, dependerá de la capacidad de adaptación y operación de las dependencias y del servicio profesional de carrera en su conjunto, pero sobre todo de sus resultados tanto al interior de las propias organizaciones como para con la sociedad en general.

Por último, otra propuesta dirigida a generar mayor credibilidad hacia los propios servidores públicos y ciudadanos, es la de poder contar en un futuro próximo con un órgano autónomo jurídicamente y con patrimonio propio en el desarrollo y consolidación del servicio profesional de carrera, que sustituya a la actual unidad, con el fin de que sus decisiones, actividades, rectoría y supervisión estén más allá de todo interés gubernamental, partidista y de particulares.

PROBLEMÁTICA EN LA IMPLANTACIÓN DEL SPC

Sin lugar a dudas, los retos que en sí mismos se identifican en la ley y el reglamento del servicio profesional de carrera son diversos y harto difíciles para la implantación de un servicio profesional de carrera. Empero, es menester tomar en cuenta los diversos problemas con los que ha contado la administración pública federal para determinar el nivel de avance o retraso en el establecimiento e institucionalización de esta medida. El panorama con el que se arrancó no fue muy optimista a la luz de los problemas que existían.

En el mes de mayo de 2004, se presentó el diagnóstico titulado "Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos". Dicho documento fue presentado al Congreso de la Unión por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de la Función Pública. Con base en el mandato señalado en artículo 30 fracción XVI de la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2004.

La investigación realizada se fundamenta en cuatro componentes básicos (véase tabla 24):

1. Alineamiento estratégico y operativo
2. Funcionalidad
3. Documentación
4. Control físico y presupuestal

Como elementos adicionales a los señalados, en el documento también se señaló que los problemas de equidad se originan de la utilización inadecuada de la metodología de valuación, reflejándose en una clasificación de puestos que obedece más al título que al contenido:

- El porcentaje de puestos valuados en el sistema HRXpert⁷¹ que no arrojan una valuación consistente con los estándares de calidad es del 55 por ciento.
- De una muestra de 13 dependencias, el 85 por ciento de ellas mantienen la práctica de alinear sus puestos de conformidad al título del mismo, y no a su nivel de responsabilidad y contribución a la organización.
- Los niveles salariales de los puestos en las estructuras son definidos por las juntas de gobierno de las dependencias con anterioridad al análisis técnico de las responsabilidades de los puestos.

Un segundo diagnóstico derivado del Programa del Servicio Profesional de Carrera 2004-2006, en materia de administración de personal, reveló algunos resultados hasta antes de la implementación del sistema, que son los siguientes:

- La publicación de las vacantes no era una práctica generalizada en la administración pública federal centralizada, únicamente el 18 por ciento de las instituciones llevaban a cabo dicha práctica.
- El método de decisión más utilizado para la selección de los candidatos para ocupar las vacantes era en gran medida la decisión del jefe inmediato, representando el 15 por ciento de los casos.
- Falta de experiencia y técnicas adecuadas de las áreas de recursos humanos en la aplicación de procedimientos y mecanismos para la selección de las personas.
- Menos del 50 por ciento de las instituciones llevaba a cabo cursos de inducción y prácticamente ninguna tiene los mecanismos para una certificación de capacidades según lo requiere el Servicio Profesional de Carrera.
- En materia de evaluación del desempeño, sólo el 13 por ciento de las instituciones manifestaron tener actividades como ésta.
- Sólo el 44 por ciento de las instituciones contaba con mecanismos de control y evaluación para alguno de sus procesos de recursos humanos. Por otra parte, también el 44 por ciento de las áreas de recursos humanos de las instituciones aplicaba encuestas de opinión para evaluar el servicio que presta a sus usuarios internos.

⁷¹Sistema diseñado por Hay Group para la valuación de puestos.

TABLA 24
Componentes básicos del diagnóstico
de la administración pública federal centralizada

1. Los principales hallazgos del componente de alineamiento estratégico y operativo pueden consolidarse básicamente en ocho puntos.

- La estructura es utilizada como un fin y no como un medio para alcanzar resultados. No hay una organización eficiente de acuerdo con las necesidades de la dependencia u órgano desconcentrado.
- Los resultados individuales de cada puesto no empatan con la estrategia a seguir. No existe congruencia global y no se conoce el impacto de las actividades.
- Diferencias notables en estrategias y responsabilidades provocando duplicidad funcional.
- Existe un desconocimiento de la estrategia a seguir.
- Falta de difusión de información al interior de la dependencia u órgano desconcentrado.
- Falta de un plan de acción claro y detallado. No se sabe cómo llegar al objetivo.
- Objetivos definidos en forma inadecuada.
- No hay seguimiento a la planeación y/o proyectos comenzados

3. Los principales hallazgos del componente de documentación se establecen en siete asuntos:

- No existen descripciones de puesto, perfiles de puestos ni manuales de procedimientos.
- La documentación se ve como requisito para cumplir con la normatividad.
- Personal con perfil menor o diferente al que requiere el puesto.
- Excesiva normatividad.
- Procesos que duran demasiado.
- Documentación duplicada.
- Documentación inconsistente.

2. Los principales hallazgos del componente de funcionalidad se resumen en seis temas principales:

- Estructuras verticales con tramo de control amplio en el primer nivel y reducido en el resto de los niveles.
- Distancia reducida entre jefe y subordinado. Excesivos niveles jerárquicos.
- Estructuras organizacionales desbalanceadas. Mala proporción de áreas sustantivas versus áreas adjetivas.
- Exceso de carga de trabajo en un solo puesto mientras otros son sumamente holgados.
- Realización de cambios en las estructuras en forma aislada y no en forma integral.
- Existen responsabilidades que no se están cumpliendo o únicamente se realizan en su nivel mínimo.

4. Los hallazgos del cuarto componente básico -control físico y presupuestal- se agrupa en nueve temas:

- Aplicación de medidas sin un análisis profundo de las necesidades reales o del impacto en la sociedad.
- El control presupuestal anual no favorece a la planeación ni asegura la eficiencia organizacional.
- El control excesivo en el presupuesto es otro factor que genera el uso de estructuras diferentes a las registradas.
- Generación de estructuras sin las bases técnicas adecuadas para su diseño, implementación, evaluación y modificación.
- Personal con falta de conocimiento y preparación para desarrollar diversos temas.
- Se requiere de largos períodos para registrar una estructura.
- Falta de una cultura de asesoría al usuario.
- Exceso de información solicitada.
- Confusión en el proceso de registro de estructuras y calidad cuestionable.

Aunado a los problemas antes mencionados, prevalecen los de carácter tecnológico y los de comunicación interna. Con relación al primero, aproximadamente, el 70 por ciento de las instituciones afirman contar al menos con un servidor para administración de la información electrónica. Este punto, es conveniente destacarlo sobre todo si se toma en cuenta que una de las apuestas en el SPC es y será el uso intensivo de tecnologías de la información. En cuanto a las instituciones que cuentan con servidor, el 88 por ciento de las mismas tienen la suficiente capacidad para administrar los requerimientos del Servicio Profesional de Carrera, pero el resto no. De modo que ya se está tratando de subsanar dicha situación con recursos adicionales que se han agregado al Presupuesto de Egresos 2005 y 2006.

Como parte de los elementos que limitan la promoción del desempeño, uno de ellos tiene que ver con el tabulador actual:

- Existen demasiados grupos y grados en el tabulador actual con una diferencia en pesos muy reducida entre cada uno.
- El grado de traslape entre niveles es arbitrario y parece obedecer a criterios presupuestales y no de desarrollo del personal.
- La diferencia en pesos entre los distintos niveles del tabulador no refleja el incremento en responsabilidades lo que seguramente desincentiva la intención de ocupar posiciones mayores.
- No existen criterios claros para ubicar al personal en las diferentes zonas del tabulador (1, 2, 3) actualmente, la ubicación en los niveles está determinada por criterios presupuestales.
- La preocupación fundamental es la consecuencia presupuestal. Las estructuras organizacionales son modificadas en función de los recortes presupuestales.
- No obstante la cantidad de regulaciones, el proceso de administración salarial no se lleva a cabo adecuadamente.

Según el diagnóstico, estos problemas en su conjunto acarrearán consecuencias negativas para la administración pública como son las siguientes:

- Control presupuestal deficiente.
- Falta de claridad en cuanto al número de personas en puestos de mando que colaboran en la administración pública federal. Así como respecto a su ubicación física y a las tareas que desempeñan.
- Dificultades para establecer procesos de recursos humanos que faciliten su control y su desarrollo.

- Obstáculos para responder con oportunidad a eventuales requerimientos del Congreso.
- Imagen negativa ante la sociedad.

Al respecto, cabe señalar que si bien muchos de estos señalamientos que expone el diagnóstico, ya se intuían o incluso en algunos círculos de la administración se sabían con precisión, no está de más subrayarlos. Sobre todo, indicar que los problemas que sigue enfrentando la administración pública federal no son novedosos, y por lo tanto no se han creado de la noche a la mañana. Son problemas que se vienen acarreado desde hace muchos años –no obstante los avances en algunos rubros–, y que necesariamente requerirán de un número de años similar para su posible arreglo.

Sin duda alguna, los diagnósticos nos indican el enorme rezago normativo, organizacional y de estructura salarial que tendrá que superarse, que de alguna manera u otra significa crear, construir o reconstruir las bases administrativas, para poder echar a andar todo un esquema y concepto llamado servicio profesional de carrera.

Es importante mencionar que, aunado a estos problemas de carácter normativo, organizacional, y salarial habría que identificar otros de igual magnitud. Simplemente, está el caso de la ausencia de *expertise* en el tema de la certificación de capacidades o competencias. Este asunto traerá en sí mismo una serie de problemas diversos que van desde la elección de las herramientas tecnológicas correctas para el tema de las capacidades gerenciales, y que implican en un determinado momento el diseño propio para el sector público, o aún más, aquellas que tienen que diseñar las propias dependencias denominadas capacidades técnicas. Al respecto no hay experiencia en la materia y los tiempos son muy cortos para hacerlo. Esto de alguna manera u otra, puede significar en sentido figurado una tuerca que retarde el funcionamiento de esa maquinaria llamada servicio profesional de carrera.

De igual forma, está el tema de la llamada evaluación del desempeño que supone su integración a partir del nexo entre metas particulares con metas institucionales y por ende echar a andar la idea del gobierno por resultados, asunto por demás complejo, que ninguna administración pública de primer mundo ha resuelto del todo. Aunado a ello, están por supuesto los potenciales problemas de coordinación inter e intraorganizacional, de las relaciones de la administración pública con los ciudadanos, y por supuesto de carácter cultural en los que las resistencias al cambio están y estarán a la orden del día, sobre todo porque afectan intereses tanto de carácter individual como de carácter colectivo.

En cuanto a la parte operativa, se identifica la ausencia de estructuras orgánicas "tipo" para las direcciones generales de recursos humanos tanto para dependencias como para órganos desconcentrados. Esto significa que prevalece la existencia de estructuras de recursos humanos diversas, con diferente potencial y distinto nivel de capacitación para hacer frente a la operación de los siete subsistemas que prevé la ley. Lo que nos lleva a pensar en la posibilidad de contar con un escenario próximo de servicio profesional de carrera de "varias velocidades" tomando en cuenta los avances que ya algunas direcciones registran con respecto a otras. La situación antes mencionada obligará tanto a la unidad como a las propias dependencias y órganos desconcentrados a la realización de un ejercicio de homogenización de fondo, que incluya entrenamiento y especialización de personal (por ejemplo, en las materias mencionadas en los párrafos anteriores), contrataciones adicionales, rediseños de las estructuras existentes, inversión de recursos financieros etcétera.

La problemática antes descrita aunada al mandato de llevar a cabo un servicio profesional de carrera plasmada en los ordenamientos correspondientes, nos lleva a identificar una serie de riesgos posibles y oportunidades que a continuación se describen, pero incluso puede ser de gran utilidad para todas las administraciones que se encuentren en el interés por vez primera de implementar un servicio profesional de carrera.

Riesgos y oportunidades

Los riesgos y las posibles áreas de oportunidad, así como las estrategias que se identifican son producto de lo que pudiera suceder entre lo que se desea o persigue hacer con relación al servicio profesional de carrera y lo que puede entorpecerlo o demorarlo, en función de la problemática descrita. Tales riesgos están agrupados de la siguiente manera: en la relación entre la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización y las dependencias; al interior de la propia administración; al interior de la unidad; por otros actores; de carácter contextual y por el sistema mismo (véase tabla 25).

Con lo anteriormente señalado se puede observar que el servicio profesional de carrera no es solamente una tarea que se agota en diseños o modelos legales y organizacionales que se desea que se monten de manera natural sobre el aparato administrativo existente —por supuesto que estos tienen en sí mismo un gran valor—; empero se requiere de diagnósticos contundentes que impliquen en algunos de los casos la realización de severas reingenierías. Los diagnósticos expuestos,

TABLA 25
Riesgos y oportunidades

Riesgos	Severidad	Estrategia	Actores involucrados
<i>En la relación entre la URHyP y las dependencias</i>			
Que la URHyP a través del reglamento y las normas de tercer nivel actúe como una entidad sobrerreguladora y con exceso de control con relación a las dependencias y órganos desconcentrados. ⁷²	Medio	Buscar un equilibrio en el reglamento y en las normas de tercer nivel.	URHyP y dependencias
Que el exceso de libertad por parte de las dependencias y sus órganos desconcentrados generen un sistema de servicio profesional de carrera de varias velocidades.	Medio	Buscar un equilibrio en el reglamento y en las normas de tercer nivel.	URHyP y dependencias
Que la inadecuada coordinación y comunicación con las dependencias y comités técnicos de profesionalización alteren el funcionamiento del servicio profesional de carrera en su conjunto.	Alto	Creación de grupos de facilitadores, reuniones informativas.	URHyP y dependencias
<i>Al interior de la propia administración</i>			
Que la poca confiabilidad en los diagnósticos realizados por las áreas de recursos humanos de las dependencias derive en una mala planeación y mala identificación de necesidades.	Alto	Control y verificación sobre los diagnósticos realizados.	URHyP y dependencias
Asunción de criterios propios por parte de las DGRH y los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección para ejecutar el SPC, más allá de los criterios emitidos por la unidad.	Medio	Asesoría y evaluación por parte de la USPRH	URHyP y dependencias
Falta de comunicación entre áreas centrales de las dependencias con las áreas responsables de los recursos humanos de los órganos desconcentrados y con respecto a las delegaciones en los estados de la República.	Medio	Grupos de facilitadores como enlaces.	URHyP y dependencias
Diferencias orgánicas en las áreas de recursos humanos de las dependencias y órganos desconcentrados para la puesta en marcha del sistema en cuanto a disposición de recursos tanto humanos como tecnológicos.	Alto	Necesidad desde ahora de identificación de necesidades y de brindar los apoyos necesarios para contar con estructuras similares para todos.	URHyP, SHCP y dependencias.

⁷²Sobre este punto véase el artículo de David Arellano Gault, "Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?" *En Retos de la profesionalización de la función pública*. Venezuela, Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo 2003.

TABLA 25 (Continuación)

Riesgos	Severidad	Estrategia	Actores involucrados
<i>Al interior de la Unidad</i>			
Falta de comunicación y coordinación interna entre los diferentes subsistemas que dé la impresión de que cada uno de ellos está trabajando o desarrollándose por sí solo.	Alto	Mayor comunicación y colaboración equipo.	URHyP
Imprecisión y poca claridad en las metodologías y normas de tercer nivel desarrolladas por la URHyP.	Alto	Control, calidad sobre la redacción y consenso de las normas y evaluación sobre lo hecho. Además de establecer pruebas piloto.	URHyP
Falta de capacitación y de entendimiento sobre lo que se quiere hacer y cómo se quiere hacer.	Alto	Inducción y capacitación al interior de la unidad tanto en los líderes como en sus equipos correspondientes.	URHyP
Difusión inadecuada del SPC a partir de información imprecisa y poco clara; que se refleje en el manejo de distintos discursos y conceptos.	Alto	Capacitación y creación de grupo de facilitadores.	URHyP
<i>De carácter contextual</i>			
Que los aspectos presupuestarios, de congelamiento de plazas, retiros voluntarios y de recortes de personal atenten contra la dinámica que prevé el servicio profesional de carrera.	Alto	Planeación ajustada a verdaderos requerimientos. Se sugiere que desde ahora se contemple la posibilidad de que la "oferta de empleo" se integre al PEF como existe en otros países.	SHCP, URHyP
<i>Por otros actores</i>			
Descalificación por parte de otras fuerzas políticas tanto del SPC en sí, como de su funcionamiento.	Alto	Difusión de lo que se está haciendo y cómo se está haciendo.	Partidos políticos, sectores de la propia administración, sociedad general en su conjunto.
Descalificación del SPC, de los aspirantes por falta de información oportuna y falta de respuesta a sus solicitudes.	Alto	Difusión de lo que se está haciendo y cómo se está haciendo.	Sociedad general en su conjunto.
Descalificación del SPC, por parte de las universidades y centros de investigación por no ser tomadas en cuenta en cuanto a opinión y participación en el sistema debido a la ausencia de una adecuada difusión e información.	Alto	Difusión de lo que se está haciendo y cómo se está haciendo.	Universidades, sociedad general en su conjunto.

Riesgo	Severidad	Estrategia	Actores involucrados
<i>Por el sistema mismo</i>			
Que la evaluación del desempeño, la capacitación obligatoria -no aprobada-, y la certificación de capacidades estén más orientadas hacia la separación del servidor público que orientadas hacia la mejora continua y que por ende genere una actitud de aprensión y desaliento para los servidores públicos que de motivación.	Alto	Suavizar el enfoque a utilizar.	URHyP
Que el SPC en su conjunto genere una serie de expectativas para los servidores públicos no cumplidas, a partir de los planes de carrera individuales.	Alto	Revisión del diseño y la implementación de manera permanente.	URHyP
Que el sistema resulte sumamente desalentador por la carga adicional de actividades que representará para los servidores públicos además de las que tiene que cumplir por funciones.	Alto	Definición adecuada de los planes individuales de carrera.	URHyP
Que la capacitación, incentivos y promociones se vea limitada o incluso cancelada por cuestiones presupuestales.	Alto	Buscar Alternativas Presupuestales.	URHyP/SHCP
Que no se dé el cambio cultural esperado y por el contrario se acreciente aún más la cultura patrimonialista existente.	Alto	Definir claramente cuáles son los fines del servicio profesional de carrera. Aplicar encuestas y estudios de opinión sobre las percepciones de los servidores públicos.	URHyP y dependencias
De no hacerse simultáneamente las reformas legales en materia laboral que requiere el SPC se corre el riesgo de generar mecanismos poco sólidos para separar de sus cargos a los servidores públicos ineficientes.	Alto	Inclusión de capítulo adicional sobre trabajadores de confianza en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.	URHyP y dependencias

advierten la necesidad de realizar cambios y de superar enormes rezagos tanto de carácter normativo, organizacional como salarial. En sentido figurado pensaríamos en un rompecabezas que implica unir piezas posiblemente una más grande que otra, pero con la idea de que finalmente embonen.

De tal modo, que se puede afirmar que el futuro del servicio profesional de carrera atiende también a un asunto de fondo ya que representa en muchos sentidos la reconstrucción o reordenamiento de la propia administración pública federal, lo cual no representa un reto menor. Nos encontramos prácticamente en presencia de una verdadera reforma administrativa, sin que ese haya sido el propósito original; que en efecto implica una reforma de fondo que no sólo será

útil para el funcionamiento de un servicio profesional de carrera sino de todas las estrategias que se relacionen con el mismo. llámese transparencia y acceso a la información pública gubernamental, gobierno por resultados, la evaluación del desempeño y organizacional, servicios de calidad, mejora regulatoria, la lucha contra la corrupción, etcétera. Se requiere de organizaciones administrativas ordenadas y que guarden una relación directa con sus objetivos y metas, además de estar orientadas a resultados, con tabuladores congruentes y próximos al mercado laboral. Lo que nos lleva al final del día, a pensar posiblemente en una nueva concepción de administración pública en el marco de las nuevas relaciones entre el Estado y sus gobernados, y que por supuesto rebasa a un esquema de administración tradicional que no responde a las necesidades actuales.

Evidentemente que esta tarea no corresponde a un gobierno en particular sino que requerirá de una enorme labor de continuidad y seguimiento que, desde ahora dé lugar a sentar las bases para conseguir resultados en el corto, mediano y largo plazo. Se coincide en que los primeros pasos se tienen que dar, los temas por abordar están más que identificados, sólo esperamos que se den con toda la firmeza que ameritan para evitar a toda costa que se incurra en vicios por demás habituales en nuestra administración como lo es la moda y la simulación.

ENCUESTA Y RESULTADOS

Tal como se anunció en la introducción de esta investigación, se aplicó una encuesta a servidores públicos en noviembre de 2003, tanto adscritos como no adscritos a un servicio profesional de carrera.

El objetivo. Identificar las percepciones de los servidores públicos; tanto los que se encuentran adscritos a un servicio profesional de carrera como los que no.

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

1. Las percepciones 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.

Así como las siguientes hipótesis secundarias:

2. El servicio profesional de carrera genera la percepción de una mayor estabilidad en los puestos de trabajo.

3. El servicio profesional de carrera es un elemento que induce a mejorar las actitudes de los servidores públicos frente a la administración pública.

Diseño de la investigación

Por medio de un estudio exploratorio tipo 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. 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 45,000 sobre un promedio 12,424 servidores públicos adscritos a un servicio profesional de carrera pertenecientes a las cuatro 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 profesional de carrera (llámense dependencias y órganos desconcentrados), en este caso el número de dependencias varió.

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 por ciento. 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 26
Datos generales de los organismos encuestados

Órgano	Total del personal*	Número de integrantes	Tiempo de funcionamiento del SPC
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	nueve 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	siete años

* 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 es 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 observar resultados concretos como producto de su funcionamiento.

Instrumento

Se utilizó un cuestionario guía para los dos grupos (c/spc y s/spc) de 52 reactivos de respuesta abierta o cerrada.

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 profesional de carrera y otra para contestar por personas que no pertenecen al servicio profesional de carrera. En ambas se indagó lo que opinan sobre esta figura y sus perspectivas al respecto.

Aplicación del instrumento

La aplicación del instrumento se realizó en el periodo del 15 de noviembre al 3 de diciembre de 2003. El procedimiento de la entrevista constó de los siguientes pasos:

- a) Presentación preliminar, en la que se explicó el objetivo de la investigación y se aseguró al entrevistado el anonimato de sus respuestas.
- b) Realización de la entrevista basada en el cuestionario.
- c) Despeje de dudas surgidas durante la aplicación.

Análisis de los resultados

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.

Resultados de la encuesta

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 27
Características sociodemográficas de las personas encuestadas

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

Fuente: 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 por ciento al 42.9 por ciento tiene una edad que fluctúa entre los 31 y 40 años. Esto nos indica que no resulta ser una población demasiado joven, sobre todo si se añade que el 24.2 por ciento 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 destacable, en todo caso, es el dato que indica que una tercera parte (32.7 por ciento) 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 a hacer una 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 como con el que no; 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 profesionales 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 diferencia de las que no, están de por medio criterios de carácter más objetivo.

En relación con el 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 profesional de carrera, en comparación con el que no está adscrito a uno.

Las percepciones de los servidores públicos respecto al servicio profesional de carrera

Por principio, se asumía que las percepciones del personal adscrito a un SPC eran distintas, por la estabilidad de la que gozan 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 mejoría en el desempeño, con un mejor trato a los ciudadanos o la obtención de mejores resultados en el trabajo desarrollado. Los resultados en ese sentido fueron distintos. En fin, la hipótesis principal por probar era: Las percepciones 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 SPC respecto al mismo.
- c) Evaluación del desempeño, incentivos y ascenso.
- d) Propuestas para mejorar el SPC.
- e) Factores para mejorar el desempeño.

Una previsión metodológica respecto al tema de las percepciones 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 percepciones o expectativas de los encuestados, por lo que podemos plantear tentativamente que las conclusiones aquí aportadas son reflejo de la situación del SPC en México en el momento actual.

a) Actitud hacia el servicio público

TABLA 28
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	Muy 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 por ciento que existe en los servidores públicos un nivel de autoes-

tima y de satisfacción bastante elevado. Este hallazgo es importante, ya que por principio se asumía 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 muestran incluso lo contrario, pues 90.5 por ciento del personal sin SPC está satisfecho con su puesto mientras que sólo el 80.6 por ciento de personal con SPC lo está; lo cual indica que la hipótesis es negativa.

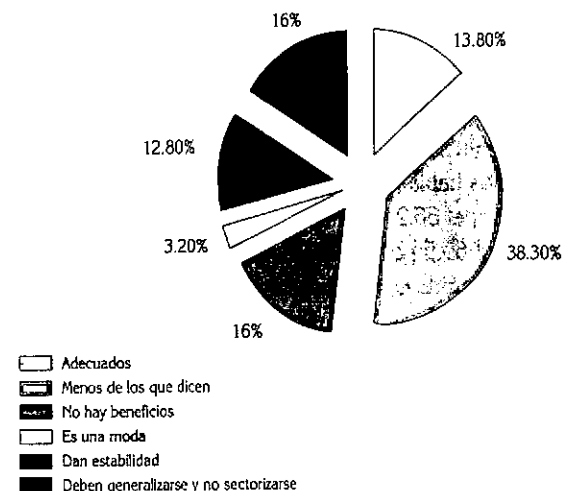
Por otra parte, los datos no son tan optimistas en relación con lo que opinan los ciudadanos respecto al trabajo del servidor público, pues sólo 60 por ciento piensa que es buena su labor. Al comparar este dato con el correspondiente a la importancia de su labor para con la sociedad, se observa un diferencial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

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

A la pregunta realizada a los encuestados respecto a su opinión sobre el servicio profesional de carrera. El resultado sobresaliente fue el siguiente: el 44.8 por ciento tiene una buena opinión sobre el servicio profesional de carrera, el 27 por ciento muy buena. Se puede decir que, casi un 71 por ciento está satisfecho con formar parte de un servicio profesional de carrera. Un dato curioso, reveló que el 3 por ciento 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: "menos de los que dicen", "no hay beneficios" y "deben generalizarse y no sectorizarse"; en su conjunto nos dan un porcentaje del 60 por ciento; lo que revela que el nivel de satisfacción no es muy bueno. Lo anterior de alguna manera, revela que se han generado percepciones respecto al SPC que, en realidad no se están cumpliendo en cuanto a beneficios al servidor público.

GRÁFICA 6
¿Qué opina de los beneficios del servicio profesional de carrera?



c) Evaluación del desempeño, incentivos y ascenso

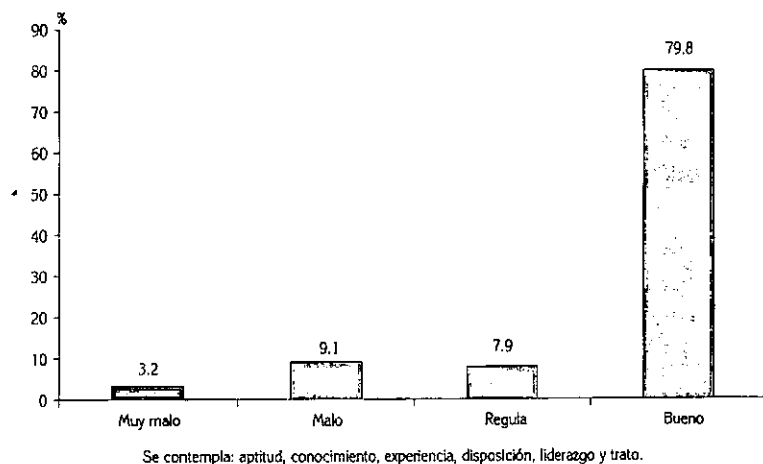
TABLA 29
Evaluación del desempeño, incentivos y ascenso para personal con SPC y sin SPC

Características	Personal sin servicio profesional de carrera		Personal con servicio profesional de carrera	
		%		%
Quién evalúa el trabajo que desarrolla	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
	Sí	10.5	Sí	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
	Sí	27.6	No es necesario	20.6
	No es necesario	12.8	Sí	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 o área temática señala las enormes diferencias en los procedimientos que existen entre las organizaciones que cuentan con un servicio profesional de carrera respecto de 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 más que 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 habla por sí misma, en los que la opinión del jefe inmediato tiene una validez del 66.2 por ciento y el 90.6 por ciento, respectivamente, en contraposición al 65.5 por ciento que es por concurso y el 60.5 por ciento por una oficina especializada en organizaciones que cuentan con un servicio profesional de carrera.

GRÁFICA 7

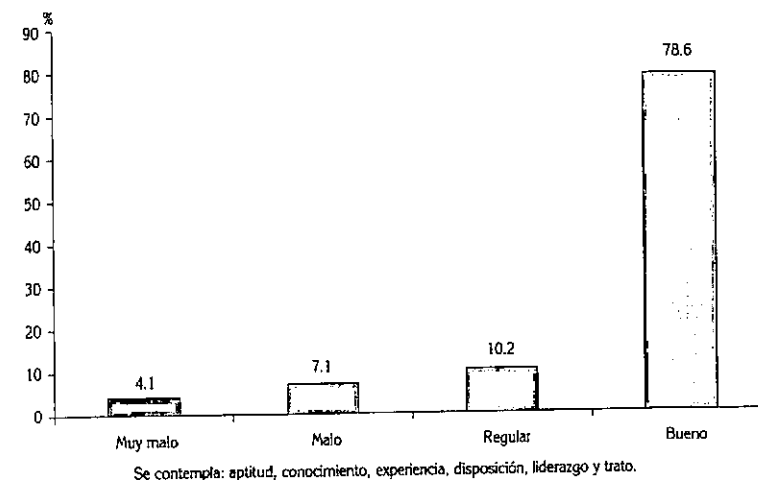
Opinión del personal adscrito a un SPC con respecto a su jefe inmediato



Con relación a la opinión respecto al jefe inmediato, la encuesta dio resultados para ambos casos sumamente similares. Tratándose sobre 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; se considera que las percepciones tienen una

GRÁFICA 8

Opinión del personal que no forma parte de un SPC con respecto a su jefe inmediato



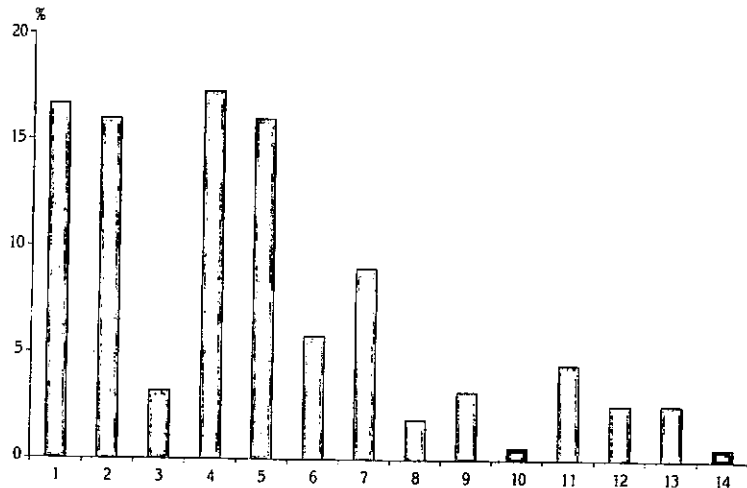
mayor validez como producto de que no existen compromisos más allá de los laborales entre el jefe y sus subalternos. Caso contrario, si se cruzan estas opiniones del personal no adscrito al servicio profesional con los resultados relacionados con el medio de ingreso, es evidente que tanto la recomendación, 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 sorpresivo el resultado.

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

Con respecto al tema de la evaluación del desempeño, el 63.2 por ciento de los entrevistados adscritos a un SPC opinó que las evaluaciones del desempeño son buenas, sin embargo, un 24.1 por ciento señaló todo lo contrario. Este punto, nos indica la imprescindible revisión de los instrumentos con los que operan los servicios profesionales actuales y de la permanente evaluación a la que se tienen que someter, para saber a ciencia cierta qué funciona bien y qué 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 se observan en la gráfica 9:

GRÁFICA 9
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 SPC	2.60 %
13. No hacer excepciones en los puestos para el SPC	2.60 %
14. Inducción	0.60 %

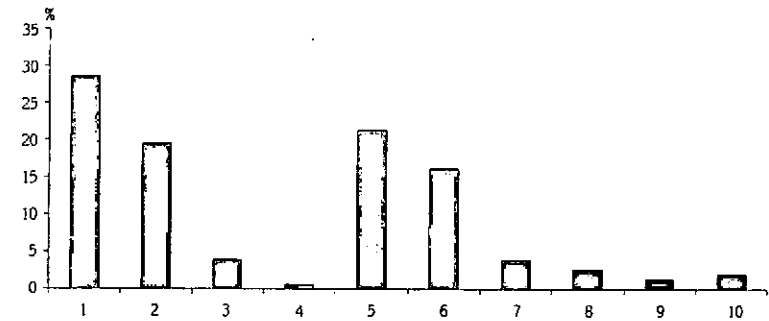
Entre las propuestas de mejora realizadas por personal adscrito a un servicio profesional de carrera, se destacan la elaboración de evaluaciones objetivas con 16.7 por ciento, la capacitación con un 17.30 por ciento, incentivos económicos con un 16 por ciento, y una mayor transparencia en los procedimientos con un 16 por ciento. Posiblemente dos puntos que tendrían que ver con éste último, aunque en una menor proporción, serían el de una mayor demanda a la impar-

cialidad y de una mayor legalidad a través del respeto al estatuto u ordenamiento correspondiente, esto nos indica que los servicios profesionales de carrera en México no operan de manera inmaculada, por el contrario, enfrentan todavía problemas y rezagos por superar, lo que nuevamente rompe los posibles mitos que pudiera haber al respecto. Esto es relevante puesto que las propuestas mayoritarias tocan aspectos vitales en un SPC como son la capacitación, la evaluación y los incentivos para mejorar la eficacia y eficiencia en el servicio, lo cual refuerza la percepción de incumplimiento de las percepciones y expectativas que el servidor público tenía al pertenecer a un SPC.

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

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

GRÁFICA 10
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 profesional de carrera extensivo a todo el personal	0.60 %
5. Incentivos económicos	21.40 %
6. Estabilidad en el empleo	15.20 %
7. Legislar escalafones y remuneraciones	3.90 %
8. Evitar nepotismo	2.60 %
9. Respetar procedimientos	1.30 %
10. Otro	2.00 %

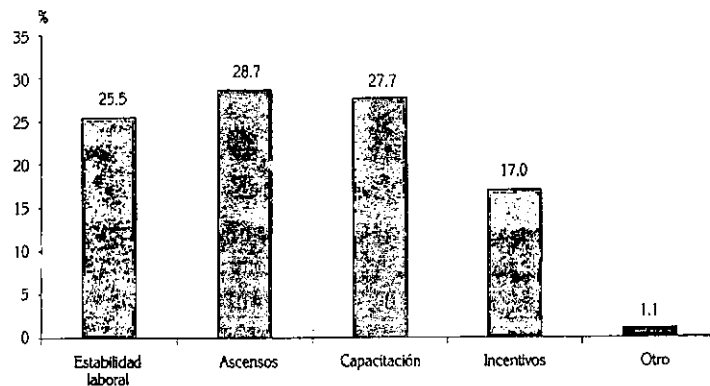
Sobre los beneficios que proporciona un servicio profesional nuevamente se destaca la capacitación periódica, de la mano de los ascensos, incentivos y en menor medida la estabilidad.

Sobre la reciente publicación de la ley, casi el 59.6 por ciento 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 que es un servicio profesional de carrera, el 60.9 por ciento no conoce de alguna experiencia a nivel nacional. De los pocos que conocen alguna experiencia, mencionan los casos del Sistema de Administración Tributaria (que no está operando) con un 28.6 por ciento, el Instituto Federal Electoral con un 19 por ciento y al Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores con un 19 por ciento.

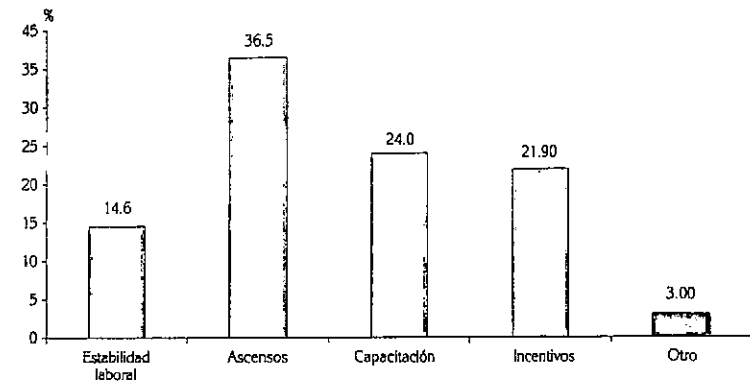
Finalmente, a la pregunta expresa de que si les gustaría formar parte de un servicio profesional de carrera, el 92.5 por ciento contestó que sí. Por último, el 90.2 por ciento manifestó que ha intentado ingresar a alguno de los servicios profesionales existentes en el país, opinando el 55.6 por ciento que la experiencia no ha sido positiva. Sobre este último punto, este otro indicador nos señala la necesidad de revisar tanto las convocatorias a concursos como los sistemas de reclutamiento y selección de los servicios profesionales existentes para saber qué no está funcionando adecuadamente. Este punto es muy importante tomando en consideración lo anterior, máxime cuando esta nueva forma de atraer y reclutar a las personas será de uso común en los próximos años.

e) Factores para mejorar el desempeño

GRÁFICA 11
Factores para mejorar el desempeño sin servicio profesional de carrera



GRÁFICA 12
Factores para mejorar el desempeño del personal con servicio profesional de carrera



Respecto a la opinión de ambos tipos de personal sobre los factores que podrían mejorar su desempeño, es destacable el rubro relacionado con el personal no adscrito a un servicio profesional de carrera, en el que casi un 80 por ciento de lo encuestados manifiesta que la estabilidad laboral, ascensos, y capacitación son de los factores más importantes. Caso distinto, evidentemente 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. El cual resulta normal si hacemos un cruce de este dato con respecto a la gráfica relacionada con la movilidad en la que el 50 por ciento no la ha tenido en un lapso de tres a cinco años. Otros resultados que llaman la atención son los relacionados a la capacitación e incentivos cuyos porcentajes son también bastante similares con los manifestados por el personal encuestado no adscrito a un servicio profesional de carrera. Estos resultados, de alguna manera u otra, 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 por la vía de contar con personal idóneo, tiene como puntos fundamentales los temas de capacitación e incentivos precisamente.

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

1. Tanto los servidores públicos adscritos como los no adscritos a un SPC tienen percepciones semejantes en relación al servicio profesional de carrera, dando en ambos

casos especial relevancia a los temas de estabilidad laboral, capacitación, evaluación, transparencia, incentivos y ascensos.

2. Las percepciones 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.

La 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 30
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 han trabajado en los últimos 5 años	Una	43.6	Una	67.7
	Dos	3.51	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
	Sí	28.4	Sí	10.4

Esta área temática muestra datos relevantes que dan cuenta de la forma en que ha ingresado al servicio público el personal encuestado. Al respecto el 74.5 por ciento de los encuestados no adscritos a un SPC ingresó a través de las tres modalidades siguientes: llámese "entrevista con el jefe", "recomendación" y "pertenencia a un equipo previo", es muestra de estilos totalmente diferentes, en comparación con el 69.4 por ciento de encuestados adscritos a un SPC que ingresó a través del concurso.

Otro punto interesante por destacar es el relacionado con el nivel de movilidad de un trabajo a otro, la permanencia del 67.7 por ciento (casi dos terceras partes) del personal que forma parte de un servicio profesional, es notoria con respecto al 43.6 por ciento, (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 brinda una mayor estabilidad en los puestos de trabajo.

Finalmente, un dato que llama poderosamente la atención 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 nos indica que no existen diferencias porcentuales. Sobre todo, es de llamar la atención para el caso de los servidores profesionales de carrera encuestados, en los que se observa poca movilidad. Lo cual refuerza lo señalado anteriormente 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.

La actitud de los servidores públicos frente a la administración pública

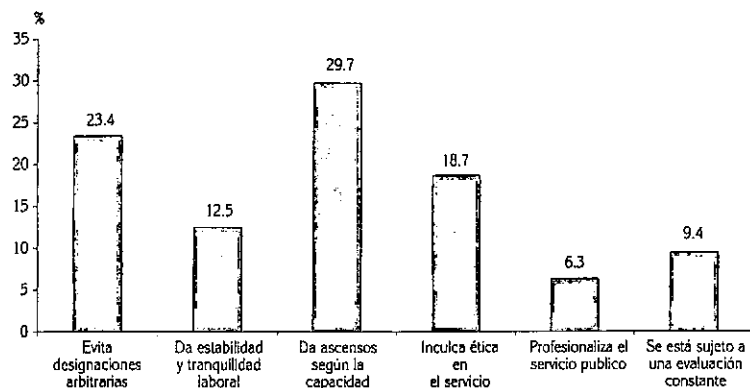
Para probar la hipótesis secundaria dos, *El servicio profesional de carrera es un elemento que induce a mejorar las actitudes de los servidores públicos frente a la administración pública*, se utilizaron los resultados obtenidos en el área temática tres.

Opinión del personal adscrito a un servicio civil de carrera

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

GRÁFICA 13

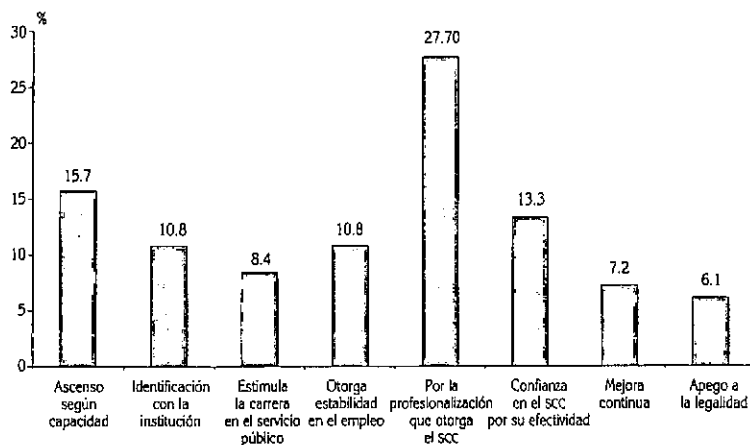
¿Por qué el servicio profesional de carrera es un buen antídoto contra la corrupción?



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

GRÁFICA 14

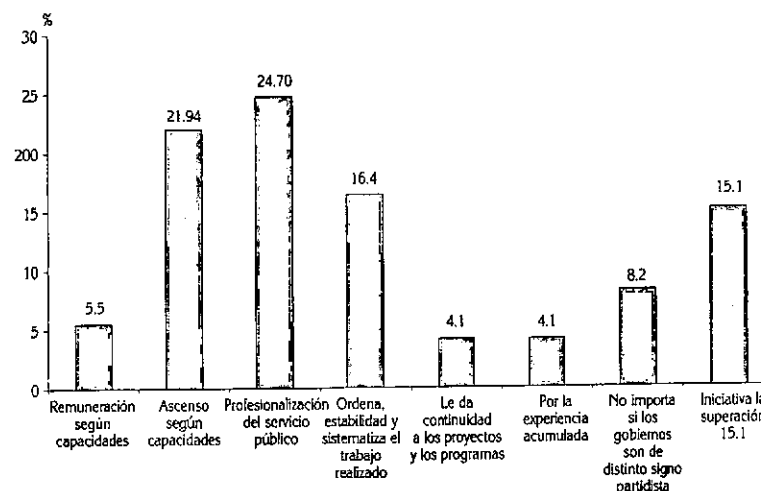
¿Por qué el SPC mejora la actitud y la cultura administrativa de los servidores públicos?



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

GRÁFICA 15

¿Por qué 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 el mérito, la profesionalización y los incentivos. Lo cual es un buen indicio y caldo de cultivo para la próxima implantación de esta figura a nivel de la administración pública federal.

SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA, ¿PARA QUÉ?

Los resultados generados, sin duda alguna, son relevantes en muchos sentidos, por principio corroboran la existencia de formas muy distintas de reclutar, seleccionar, promover y evaluar a las personas entre dos tipos distintos de organización. En los que aspectos como la lealtad personal, el nivel de participación del jefe inmediato son preponderantes todavía en algunas organizaciones sin SPC y en los que se hace 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 cuatro años dieron inicio los trabajos del actual gobierno, posiblemente éste sea un factor a considerar en la antigüedad de las personas encuestadas.

Otro elemento que nos proporciona la encuesta es que el funcionamiento de los servicios profesionales de carrera existentes tampoco es el mejor, está más que claro que se tiene que seguir trabajando en todas las líneas, desde la expedición de convocatorias hasta en las evaluaciones del desempeño, ascensos y 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 profesional de carrera, en cuanto a que sus percepciones sobre este sistema de empleo no se han cumplido en sus grandes líneas. Lo antes descrito indica la labor permanente y de largo plazo que esta figura requiere.

Esto nos lleva a las siguientes consideraciones:

1. Que los servicios profesionales de carrera existentes no están funcionando adecuadamente.
2. Una posible justificación, es que posiblemente se encuentren en una etapa de revisión y evaluación tomando en cuenta que la mayoría de ellos gira en torno de siete a 10 años de existencia (salvo el caso del servicio exterior que tiene más de 69, por lo que 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. Otro problema que habría que ver y que no se descarta es que quizás hay un problema en tales organizaciones 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 está sucediendo en estos casos? Una de dos, o los servicios profesionales de carrera analizados no están funcionando correctamente en tales mecanismos institucionales, o los servidores públicos con derecho a esos beneficios no se enteran de ellos.

Estos son algunos puntos que preocupan en relación con los resultados de la encuesta. Por principio se partía de que las experiencias del servicio profesional

de carrera en México estaban funcionando adecuadamente y se percibía que posiblemente se estaría hablando de un mundo administrativo distinto. Los resultados indican, como ya se señaló, que hace falta mucho trabajo por realizar, en pro de su consolidación y del cumplimiento de las percepciones de los propios servidores públicos adscritos al sistema profesional de carrera. Llama poderosamente la atención que ambos tipos de personal esperan beneficios similares: concretamente capacitación permanente, incentivos, promociones o ascensos, salvo el caso de 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 en los mismos; esto corrobora que las cosas no están funcionando adecuadamente. Lo deseable en todo caso, es que las percepciones del personal con SPC hubieran sido superadas por la propia naturaleza que aporta esta figura y hubieran sido dirigidas hacia otros aspectos, por ejemplo, más relacionados con la mejoría en el desempeño, con un mejor trato a los ciudadanos o la obtención de mejores resultados en el trabajo desarrollado.

En resumen, esto nos lleva a una preocupación de fondo, que está en relación con el posible enfoque que se ha estado utilizado en la instrumentación del servicio profesional de carrera en estas instituciones, más dirigido a satisfacer necesidades y demandas de los servidores públicos, que orientados también hacia la satisfacción de los ciudadanos. Lo que nos indica que el servicio profesional de carrera va más allá de todo ordenamiento o ley y en el que están presentes elementos de tipo cultural; para el caso que nos ocupa, sin duda alguna, está presente todavía la existencia de una cultura prevalectante, más de corte prebendaria y patrimonialista que de mérito. Esto nos lleva a reflexionar sobre la importancia de saber para qué necesitamos este tipo de instituciones y qué requerimos obtener de ellas. De ahí la pregunta que se desprende en cuanto a saber: *Servicio profesional de carrera, ¿para qué?*

Esta situación propiciada por los resultados obtenidos, por supuesto que no resulta ajena al entorno latinoamericano. Al respecto, el estudio de Oscar Oszlak (2001) sobre el servicio civil en América Latina y el Caribe, deja entrever entre muchas cosas, la enorme influencia prebendaria y proteccionista existente en las legislaciones en esta materia para con sus servidores públicos, lo que nos lleva a reflexionar sobre los fundamentos y redefiniciones del servicio civil de carrera en países que como México de manera tardía han implementado esta figura.

Los problemas finalmente que se presentan, al no saber qué se desea obtener de esta institución, son, por una parte, que corremos el riesgo de acrecentar aún

más el espíritu patrimonialista y prebendario, en lugar de la construcción de una cultura del mérito y de una cultura cívica, o por la otra, en el interés de cumplir con la opinión internacional de que hemos cubierto un requisito más que demanda la democracia, incurramos en el eterno juego de la moda o la simulación. He ahí el problema y la necesidad de las definiciones y de la claridad en los enfoques en cuanto a su aplicación (la experiencia comparada nos brinda muchas lecciones al respecto). De ahí la importancia de reconocer y pensar desde ahora –parafraseando a Prats (1998a, 1998b)– en los servicios profesionales de carrera, a partir de su función social y económica que les corresponde jugar y de su contribución a la seguridad jurídica, la gobernabilidad democrática, así como en la construcción de una cultura cívica.

Por otra parte, un resultado sumamente optimista que se observa en la mayoría de 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 de carrera, 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 de carrera puede servir para combatir la corrupción.

Datos importantes, si se toma en consideración la coyuntura de cambio actual tendiente a implementar un servicio profesional de carrera tanto a nivel de la administración pública federal como en el resto de las administraciones públicas del país. Situación que requiere ser fortalecida con mecanismos de difusión adecuados, considerando que el 60 por ciento no conoce la actual ley y otro porcentaje similar manifestó su desaliento cuando trató de ingresar a un servicio profesional de carrera.

La reciente Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; los avances en materia de profesionalización que se han venido dando a nivel sectorial en los últimos años; los esfuerzos a nivel 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, sin lugar a dudas, son elementos que en su conjunto generan un caldo de cultivo propicio para el establecimiento y construcción de una cultura relacionada con un servicio profesional de carrera.

Sin embargo, de acuerdo también con los resultados generados se tiene una doble tarea. En primer lugar, lo que es una realidad es que la existencia de servi-

cios profesionales de carrera en otras esferas de la administración pública de ninguna manera es garantía de que tales servicios estén funcionando adecuadamente, y que den lugar a que se esté hablando de mundos administrativos distintos. Por esa razón, es sumamente importante que para una empresa que está por iniciarse a nivel federal llamado Servicio Profesional de Carrera se tome en cuenta lo que está aconteciendo a su alrededor, para aprender de las experiencias que se han descrito y de las necesidades que se tienen que cubrir. Y por otra parte, se consolide lo ya existente.