

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO GUERRERENSE

Raúl CALVO BARRERA

SUMARIO: I. *Antecedentes y concepto*. II. *Ventajas y desventajas del SCC*. III. *Composición de un sistema integral de SCC*. IV. *La instauración del SCC en México*. V. *El SCC en los Poderes Legislativos de las entidades federativas*. VI. *El SCC en el Poder Legislativo del Estado de Guerrero*. VII. *A manera de conclusión*. VIII. *Bibliografía*.

I. ANTECEDENTES Y CONCEPTO

El servicio civil de carrera (en adelante SCC) es hoy en día mucho más que una moda administrativa es una necesidad inaplazable para erradicar vicios en la operación del personal público. El SCC tiene sus orígenes en la Francia posrevolucionaria y republicana del siglo XVIII, cuyo modelo fue difundido con matices en otros países de Europa y de la comunidad británica de naciones hasta alcanzar a Estados Unidos en las postrimerías del siglo XIX.

El servicio civil o profesional de carrera puede entenderse como un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan la entrada y salida del personal burocrático en las organizaciones públicas, así como el precio del trabajo y la competencia de los funcionarios públicos por ascender en la escala jerárquica con base en sistemas de evaluación y calificación.¹

Si originalmente el servicio civil fue instaurado para reformar a los aparatos administrativos de los gobiernos ejecutivos, actualmente también

¹ Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, México, CIDE, 2000, p. 2.

puede observarse en los órganos de administración e impartición de justicia, así como en los de representación popular como son los parlamentos.

II. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL SCC

Tradicionalmente al SCC se le han otorgado más ventajas que desventajas en su operación cotidiana. De ahí que en la actualidad el modelo de un servicio integral se haya diseminado en todos los continentes y los países desarrollados se encuentren en un proceso de reforma y transformación de sus SCC con el propósito de adecuarlos a los procesos de reestructuración económica y a los nuevos dictados del gerencialismo público.

Entre las ventajas más importantes que tiene este sistema de administración del personal burocrático se encuentran las siguientes:

- a) *Eliminación de la cultura del patronazgo.* Hoy todavía en diversas instituciones públicas prevalece la anacrónica cultura de la lealtad individual de los funcionarios, lo que provoca prácticas reiteradas de patrimonialismo, corrupción, deslealtad institucional y formación de camarillas o grupos de poder dentro de las administraciones públicas que más que proteger los objetivos y metas de los organismos gubernamentales, propician la satisfacción de intereses particulares. De ahí que los SCC al promover valores como la lealtad institucional, la responsabilidad y la imparcialidad, generen motivaciones para el cambio en el comportamiento laboral.
- b) *Generación de seguridad laboral con base en el mérito.* El servicio de carrera otorga estabilidad en el empleo y evita que la discrecionalidad del superior jerárquico sea la condición determinante para el despido. Al estar sometido el personal burocrático a constante evaluación con base en resultados, será exclusivamente el bajo rendimiento, la ineficacia o ineficiencia y el mal desempeño, lo que provoque su salida de la institución, sin que factores subjetivos contaminen el procedimiento de separación del servicio.
- c) *Preservación de la memoria institucional.* Un SCC eficiente permite que los buenos servidores públicos incrementen su experiencia acumulada, lo que contribuye a eficientar los procedimientos administrativos, elevar la productividad laboral y mejorar la calidad de los servicios gubernamentales, jurisdiccionales o parlamentarios.

- d) *Capacitación*. El SCC propicia la capacitación, actualización y especialización permanente de los funcionarios para el mejor desempeño de sus actividades; además otorga incentivos cuasieconómicos que les permite saber que las acciones realizadas por ellos son apreciadas y valoradas por los destinatarios de las políticas públicas.

Entre las principales desventajas, se pueden anotar las siguientes:

- a) *Complejidad institucional*. Se ha criticado con frecuencia que la instauración efectiva de un integral SCC requiere de esfuerzos institucionales mayores dada su complejidad por la serie de fases que lo componen; por lo que sentar las bases para desarrollar una carrera administrativa clara y formal, debe acompañarse de un esquema meritocrático bien definido y del desarrollo de sistemas de evaluación y capacitación eficientes.
- b) *Aislamiento y discrecionalidad de la agenda gubernamental*. Un SCC consolidado puede provocar que sus funcionarios se especialicen a tal grado en sus respectivas áreas de conocimientos que se impida la colaboración y el entendimiento institucional para ejecutar políticas públicas coherentes y articuladas, lo que generaría problemas para el desarrollo adecuado de la función pública.
- c) *Inmovilidad*. Un servicio de carrera que solamente proteja los derechos adquiridos del personal burocrático, pero que no exija corresponsabilidad y resultados tangibles, es el obstáculo más importante para un aparato administrativo que pretenda reflejar en su organización los cambios sucedidos en su entorno socioeconómico y jurídico.²

Como puede apreciarse, el reto para las organizaciones públicas consiste en diseñar sus SCC con base en principios rectores y arreglos institucionales que eviten los defectos de los servicios públicos de carrera implantados hasta el momento y bajo los esquemas de lo que se desea para el funcionamiento de la administración pública.

² En este apartado se siguió a Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México, FCE, 1999, pp. 53 y ss.

III. COMPOSICIÓN DE UN SISTEMA INTEGRAL DE SCC

De conformidad con la experiencia internacional, el servicio de carrera se integra con las siguientes fases: proceso de reclutamiento y selección, capacitación, promoción y ascenso, evaluación, remuneración y separación.

1. *Reclutamiento y selección.* Esta es la fase en la que se entra a la unidad administrativa. Generalmente es mediante concursos de oposición que pueden estar dirigidos tanto a los trabajadores de base que se encuentran adentro de la institución pero que no forman parte del servicio civil, como a personal de otras dependencias públicas o privadas que no pertenecen a la unidad administrativa. De ahí que pueda haber procesos de selección cerrados o abiertos.

En países europeos con sistema jurídico romano-germánico, para el ingreso y la posterior contratación del personal impera el criterio del mérito, la preparación académica y la capacidad técnica, a través del sistema de convocatorias a concursos donde se aplican exámenes dirigidos fundamentalmente al área del derecho público. En naciones de tradición anglosajona como Gran Bretaña y Estados Unidos, el ingreso se da una vez analizados los resultados de pruebas, entrevistas y exámenes de conocimientos a candidatos con formación especializada para el puesto por el que concursan.

2. *Capacitación.* Un elemento esencial de los SCC es la capacitación, actualización y especialización de sus integrantes, lo que trae como resultado la profesionalización del personal. A través de la capacitación se pretende otorgar a los servidores de carrera una formación homogénea en distintas áreas del conocimiento, actualizar sus conocimientos con los nuevos avances en las ciencias sociales, ingenierías y procedimientos técnicos, y de esta manera elevar la productividad de las instituciones públicas; además de incentivar una cultura y ética de servicio, así como otorgar las herramientas, metodologías para la innovación, con el propósito de mejorar la operatividad de las unidades administrativas.

3. *Promoción y ascenso.* La movilidad interna para los integrantes del servicio de carrera se basa generalmente en la antigüedad y el mérito. La movilidad puede ser de tipo vertical, es decir, escalar en la jerarquía administrativa desde los puestos más modestos hasta los de máxima responsabilidad que posibilite la estructura de cargos; u horizontal, lo que significa

que aunque se permanezca en el mismo nivel jerárquico, se pueden realizar actividades distintas a las del puesto anterior.

En la actualidad existe una tendencia a privilegiar la vía del mérito, a través de concursos o reportes de evaluación para ascender en la escala burocrática, aunque todavía en países desarrollados como el Reino Unido, por citar un caso, persisten el espíritu de cuerpo y la formación de origen como factores que influyen a la hora de la aprobación del ascenso jerárquico o de asumir otro puesto con funciones diferentes pero que pertenezca al mismo nivel de jerarquía administrativa.

4. *Evaluación.* Uno de los ejes centrales de cualquier SCC es precisamente el de la evaluación, ya que permite medir y valorar el desempeño de los funcionarios y el resultado de sus actividades, con lo que se puede realizar un diagnóstico del cumplimiento de las metas de la institución y trazar nuevas estrategias para mejorar los rendimientos y la calidad profesional. La evaluación es un mecanismo de diálogo entre los miembros del servicio, con la finalidad de que sirva para que las organizaciones “muestren” a los funcionarios lo que esperan de ellos. También sirve para que la institución pueda corregir errores o deficiencias que van en perjuicio tanto del personal en lo individual como en detrimento de la organización, y fomenta la profesionalización de los integrantes, pues los obliga a la constante actualización y capacitación.³

5. *Remuneración.* La remuneración del personal administrativo incorporado al SCC se encuentra relacionada con la posición jerárquica del servidor público más que con el trabajo desempeñado. El salario se basa en la estructura de rangos y puestos del escalafón y se complementa con incentivos económicos que se otorgan no con base en criterios subjetivos o discrecionales, sino como resultado de la consulta de la evaluación del desempeño de cada uno de los servidores públicos.

6. *Separación.* Consiste en las reglas y procedimientos de salida de la institución. La separación puede darse debido a una sanción administrativa derivada de una mala evaluación del desempeño o por conductas contrarias

³ Véase Méndez Martínez, José Luis y Raich Portman, Uri (coords.), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, México, INAP-IFE, 2000.

al marco legal del organismo, por retiro voluntario, o jubilación, después de haber laborado el tiempo indicado en las disposiciones respectivas.

IV. LA INSTAURACIÓN DEL SCC EN MÉXICO

Dadas las características del sistema político mexicano bajo la égida del hegemonismo de un partido y de la institución presidencial, prácticamente durante varias décadas del siglo XX no existieron incentivos para modificar las reglas del juego y los comportamientos de un personal burocrático acostumbrado al modelo corporativista y patrimonialista de la función pública.

No obstante, con motivo de la crisis económica de 1982 derivada del agotamiento del modelo intervencionista, en el gobierno del presidente Miguel de la Madrid se comenzaron a definir los nuevos rumbos de la política económica y se dieron los primeros pasos para intentar reformas en la operación de la administración pública federal. Uno de esos primeros logros fue la creación, en 1983, de la Dirección General del Servicio Civil y de la Comisión Intersecretarial en la materia, que tenían funciones de operar y asesorar al presidente en este aspecto. Si bien, en 1984 se formuló un programa de SCC, las inercias burocráticas y la oposición sindical acabaron por frenar la implementación paulatina del sistema.

Tuvieron que pasar algunos años para que el tema del servicio civil se reintrodujera en la agenda gubernamental. Fue durante el sexenio de Ernesto Zedillo cuando se reavivó el proyecto de implementar para el personal de la administración pública federal el SCC, pero debido a diferencias en la elaboración del programa entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), aunado a las presiones sindicales, no fue posible ni siquiera tener el marco legal, por lo que uno de los objetivos del Programa de Modernización Administrativa (Promap) finalmente no se cumplió.⁴

Bajo la administración del presidente Vicente Fox, producto de un intenso cabildeo entre los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, finalmente se ha aprobado la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, con lo que se han establecido las bases

⁴ Para una revisión sobre los antecedentes del SCC en el país, ver el trabajo de Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, México, CIDE, 1998.

normativas para instaurar paulatinamente el servicio civil en toda la estructura burocrática federal. En este sentido, la Secretaría de la Función Pública (antes Secodam) será la responsable de dirigir, organizar y operar el sistema, tal como lo establece la reformada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Hasta antes de este acontecimiento, las experiencias del SCC a nivel federal habían respondido a iniciativas de carácter particular y en instituciones especializadas o con cierta autonomía respecto al poder presidencial; destacan, por supuesto, los esfuerzos realizados en las fuerzas armadas y de seguridad pública, en el Servicio Exterior Mexicano, la Procuraduría Agraria, la PGR, el Poder Judicial Federal, el INEGI y el IFE.

En las entidades federativas con fuerte competencia política o con alto desarrollo urbano e industrial, han sido los gobiernos estatales y municipales los artífices de la creación del SCC que pretenden ser integrales.

V. EL SCC EN LOS PODERES LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Un común denominador se encuentra en los estados del país donde se han iniciado procesos para instaurar el SCC en los recintos parlamentarios: preferentemente ha sido en entidades que han logrado la alternancia en el poder Ejecutivo o con gobiernos divididos, en los que se han registrado avances en la materia.

Actualmente sólo 12 estados tienen soportes normativos del SCC en sus congresos locales, lo que representa el 37.5% del total. Esto significa un reto de enormes magnitudes, pues eficientar el trabajo legislativo con estándares de calidad y lealtad institucional en cada uno de los 32 órganos depositarios de la representación popular, requiere de una adecuada coordinación entre los grupos parlamentarios.

Por ser las bases normativas de los SCC de reciente creación, los sistemas de carrera se encuentran en la fase de construcción operativa en los órganos técnico-administrativos de los poderes legislativos, por lo que su consolidación tomará todavía varias décadas.

En este sentido, pueden observarse diferentes niveles de intensidad reguladora de los SCC atendiendo a las bases normativas que se ubican en distintas disposiciones de la legislación secundaria.

Cuadro 1
Servicio civil de carrera en los poderes legislativos de las entidades federativas (marco normativo)*

<i>Entidad federativa</i>	<i>¿Existe el servicio civil de carrera?</i>	<i>Unidades administrativas donde aplica o podría aplicarse</i>	<i>Fundamento legal</i>
Aguascalientes	Sí	Secretaría General: a) Dirección General de Servicios Parlamentarios b) Dirección General de Servicios Administrativos y Financieros Contaduría Mayor de Hacienda	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes. (Título séptimo, capítulo III. Del Servicio Civil de Carrera Parlamentaria) (2001)
Baja California	No	Oficialía Mayor Contaduría Mayor de Hacienda Contraloría Interna Dirección de Asuntos Jurídicos Legislativos Dirección de Programación y Gasto Interno Dirección de Comunicación Social	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California (2002)
Baja California Sur	No	Oficialía Mayor: Dirección de Finanzas Contaduría Mayor de Hacienda Asesoría Jurídica Dirección de Comunicación Social y Relaciones Públicas	Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur (1990)
Campeche	No	Oficialía Mayor: a) Dirección de Control de Procesos Legislativos b) Dirección de Finanzas	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche (2000)

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO 45

<i>Entidad federativa</i>	<i>¿Existe el servicio civil de carrera?</i>	<i>Unidades administrativas donde aplica o podría aplicarse</i>	<i>Fundamento legal</i>
		c) Dirección de Servicios Administrativos d) Dirección de Comunicación Social e) Dirección de Informática f) Dirección del Archivo del Poder Legislativo g) Dirección de Estudios Legislativos h) Dirección de Gestión Social	
Coahuila	No	Oficialía Mayor: a) Dirección de Apoyo Parlamentario b) Dirección de Asuntos Jurídicos c) Dirección de Administración d) Dirección de Comunicación Social e) Dirección de Documentación e Información Legislativa Tesorería Contaduría Mayor de Hacienda: a) Subcontaduría Mayor de Hacienda b) Dirección de Análisis Financieros c) Dirección de Auditorías	Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila (1994)
Colima	No	Contaduría Mayor de Hacienda Oficialía Mayor	Ley Orgánica del Poder Legislativo (1999)

<i>Entidad federativa</i>	<i>¿Existe el servicio civil de carrera?</i>	<i>Unidades administrativas donde aplica o podría aplicarse</i>	<i>Fundamento legal</i>
Chiapas	No	Oficialía Mayor Órgano de Fiscalización del Estado	Ley Orgánica del Congreso del Estado (1987)
Chihuahua	No	Oficialía Mayor Contaduría General Unidad Técnica y de Investigación Legislativa	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua (1995)
Distrito Federal	Sí**	Oficialía Mayor Tesorería Contraloría Interna Coordinación General de Comunicación Social Instituto de Investigaciones Legislativas Unidad de Estudios de Finanzas Públicas Coordinación de Servicios Parlamentarios	Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2002)
Durango	No	Oficialía Mayor: a) Dirección de Recursos Financieros b) Dirección de Recursos Humanos c) Dirección de Recursos Materiales d) Dirección de Proceso Legislativo e) Dirección de Informática Contaduría Mayor de Hacienda Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica Dirección de Comunicación Social	Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango (1999)

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO 47

<i>Entidad federativa</i>	<i>¿Existe el servicio civil de carrera?</i>	<i>Unidades administrativas donde aplica o podría aplicarse</i>	<i>Fundamento legal</i>
Estado de México	Sí***	Contaduría General de Glosa Oficialía Mayor Contraloría Dirección General de Administración Dirección General de Comunicación Social Instituto de Estudios Legislativos	Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México (1995)
Guanajuato	Sí	Contaduría Mayor de Hacienda: a) Direcciones de Auditoría, de Glosa, Jurídica, de Administración y Técnica o Pericial Secretaría General del Congreso: a) Dirección General de Administración b) Dirección General de Apoyo Parlamentario c) Unidad de Finanzas Públicas d) Unidad Responsable del Diario de los Debates Instituto de Investigaciones Legislativas	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. (Título noveno, capítulo quinto. Del Servicio Civil de Carrera) (1995)
Guerrero	Sí	Oficialía Mayor Auditoría General del Estado Dirección de Administración Dirección de Comunicación Social Instituto de Estudios Par-	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. (Título décimo, capítulo II. Del Servicio Civil de Carrera) (1999)

<i>Entidad federativa</i>	<i>¿Existe el servicio civil de carrera?</i>	<i>Unidades administrativas donde aplica o podría aplicarse</i>	<i>Fundamento legal</i>
		lamentarios “Eduardo Neri”	
Hidalgo	No	Oficialía Mayor	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo (1982)
Jalisco	Sí	Secretaría del Congreso: a) Oficialía Mayor b) Dirección de Administración y Recursos Humanos c) Dirección de Contraloría d) Dirección de Comunicación Social e) Dirección de Documentación e Información f) Dirección de Investigación Jurídica y Legislativa g) Dirección de Procesos Legislativos h) Dirección de Servicios Generales i) Dirección de Vinculación j) Dirección de Control Presupuestal y Financiero Contaduría Mayor de Hacienda	Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Jalisco (2001)
Michoacán	Sí	Secretaría de Servicios Parlamentarios: a) Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos	Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán. (Título tercero, ca-

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO 49

<i>Entidad federativa</i>	<i>¿Existe el servicio civil de carrera?</i>	<i>Unidades administrativas donde aplica o podría aplicarse</i>	<i>Fundamento legal</i>
		Secretaría de Administración y Finanzas Contraloría Interna Auditoría Superior de Michoacán Coordinación de Comunicación Social Coordinación de Atención Ciudadana y Gestión	pítulo séptimo. Del Servicio de Carrera) (2003)
Morelos	Sí	Secretaría General de Servicios Legislativos y Parlamentarios Secretaría General de Servicios Administrativos y Financieros Instituto de Investigaciones Legislativas Contaduría Mayor de Hacienda Dirección General de Radio y Televisión	Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos. (Título séptimo, capítulo II. Del Servicio de Carrera del Poder Legislativo) (1997)
Nayarit	Sí	Secretaría General: a) Dirección de Proceso Legislativo b) Dirección de Asuntos Jurídicos c) Dirección del Centro de Investigación Legislativa y Biblioteca d) Coordinación de la Crónica Parlamentaria e) Coordinación de Informática Legislativa Oficialía Mayor: a) Dirección de Administración	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit. (Título décimo primero. Del Servicio Civil de Carrera) (2000)

<i>Entidad federativa</i>	<i>¿Existe el servicio civil de carrera?</i>	<i>Unidades administrativas donde aplica o podría aplicarse</i>	<i>Fundamento legal</i>
		b) Tesorería c) Departamento de Recursos Humanos d) Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales Órgano de Fiscalización Superior	
Nuevo León	No	Oficialía Mayor Tesorería Contaduría Mayor de Hacienda Centro de Estudios Legislativos Dirección de Comunicación Social Dirección de Informática Coordinación de Seguridad Unidad de Adquisiciones	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León (1992)
Oaxaca	No	Oficialía Mayor Contaduría Mayor de Hacienda Tesorería Dirección de Asistencia Jurídica Dirección de Servicios Generales Dirección del Centro de Informática Legislativa Dirección de Relaciones Públicas Dirección de Apoyo Legislativo Dirección de Gestión Social Dirección de Recursos Humanos	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca (1995)

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO 51

<i>Entidad federativa</i>	<i>¿Existe el servicio civil de carrera?</i>	<i>Unidades administrativas donde aplica o podría aplicarse</i>	<i>Fundamento legal</i>
		Dirección de Recursos Materiales Dirección de Comunicación Social Dirección de Resguardo y Seguridad Dirección del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de Oaxaca	
Puebla	Sí	Secretaría General: a) Dirección General de Apoyo Parlamentario e Informática b) Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos c) Dirección General de Comunicación Social d) Dirección General de Coordinación Administrativa e) Unidad de Relaciones Públicas Órgano de Fiscalización Superior	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla. (Título quinto, capítulo único. Del Servicio Civil de Carrera Parlamentaria) (1999)
Querétaro	No	Contaduría Mayor de Hacienda Oficialía Mayor Tesorería Dirección de Asuntos Legislativos Instituto de Estudios Legislativos	Ley Orgánica del Congreso del Estado de Querétaro (1997)
Quintana Roo	No	Oficialía Mayor Contaduría Mayor de	Ley Orgánica del Poder Legislativo

<i>Entidad federativa</i>	<i>¿Existe el servicio civil de carrera?</i>	<i>Unidades administrativas donde aplica o podría aplicarse</i>	<i>Fundamento legal</i>
		Hacienda Dirección de Apoyo Jurídico Dirección de Control del Proceso Legislativo Dirección de Gestoría y Apoyo a la Comunidad Dirección de Comunicación Social y Crónica Legislativa Dirección de Informática Legislativa	del Estado de Quintana Roo (1995)
San Luis Potosí	No	Oficialía Mayor: Contaduría Mayor de Hacienda Instituto de Investigaciones Legislativas	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí (1997)
Sinaloa	No	Oficialía Mayor: a) Dirección de Asuntos Jurídicos y Proceso Legislativo b) Dirección de Gestión y Vinculación Social c) Dirección de Investigación Legislativa Contaduría Mayor de Hacienda	Ley Orgánica del Congreso del Estado (1995)
Sonora	Sí	Oficialía Mayor Contaduría Mayor de Hacienda Contraloría Interna	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora. (Título noveno. Del Servicio Civil de Carrera) (1998)
Tabasco	No****	Contaduría Mayor de Hacienda Oficialía Mayor	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Ta-

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO 53

<i>Entidad federativa</i>	<i>¿Existe el servicio civil de carrera?</i>	<i>Unidades administrativas donde aplica o podría aplicarse</i>	<i>Fundamento legal</i>
		Instituto de Investigaciones Legislativas Dirección de Estudios Legislativos Dirección de Asuntos Jurídicos Dirección de Petición, Gestoría y Quejas Dirección de Administración Dirección de Finanzas Dirección de Comunicación y Relaciones Públicas Coordinación de Biblioteca y Videoteca Legislativa Coordinación de Seguridad y Operación Logística	basco (1993)
Tamaulipas	No	Oficialía Mayor: a) Dirección de Administración b) Dirección de Control y Apoyo al Proceso Legislativo c) Dirección de Documentación e Información Contaduría Mayor de Hacienda	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas (1986)
Tlaxcala	No	Secretaría Parlamentaria Secretaría Administrativa Instituto de Estudios Legislativos Dirección Jurídica Unidad de Prensa y Relaciones Públicas	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala (2002)

<i>Entidad federativa</i>	<i>¿Existe el servicio civil de carrera?</i>	<i>Unidades administrativas donde aplica o podría aplicarse</i>	<i>Fundamento legal</i>
Veracruz	No	Secretaría General: a) Secretaría de Servicios Legislativos b) Secretaría de Fiscalización c) Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz (2000)
Yucatán	No	Oficialía Mayor: Tesorería Contaduría Mayor de Hacienda	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán (1988)
Zacatecas	Sí	Oficialía Mayor Dirección de Asuntos Jurídicos Dirección de Recursos Financieros Contaduría Mayor de Hacienda	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. (Título octavo. Del Servicio Profesional Legislativo) (1998)

* El cuadro 1 hace referencia exclusivamente a las bases normativas de los servicios civiles de carrera y de las unidades administrativas de los poderes legislativos locales.

** Ni la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ni su Reglamento para el gobierno interior, regulan un sistema integral de servicio parlamentario de carrera, sino que únicamente contemplan lo referente a la realización de concursos de oposición para los altos cargos administrativos.

*** El reglamento del Poder Legislativo del Estado de México regula algunos aspectos de un integral servicio civil de carrera parlamentaria, aunque en ningún momento se refiere explícitamente a este sistema.

**** Aunque la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Tabasco no hace referencia al servicio civil de carrera, su reglamento interior faculta a la Dirección de Administración para seleccionar y controlar al personal administrativo, así como presentar a la consideración del presidente de la gran Comisión el Programa de Capacitación y Desarrollo Profesional del Personal.

Fuente: Cuadro elaborado a partir de la legislación de los poderes legislativos locales que se encuentra en la página Web del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Por ejemplo, existen estados (como Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Puebla y Sonora) donde, a nivel de las leyes orgánicas de los poderes legislativos o de sus reglamentos, se han establecido con claridad los objetivos de los SCC, sus principios rectores y las fases de que consta cada sistema, por lo que puede decirse que con fundamento en criterios exclusivamente normativos, es posible identificar y calificar a estos SCC legislativos como integrales. Hay casos, en cambio, como los del Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Nayarit y Zacatecas, en donde de los soportes normativos disponibles, no se concluye que haya un sistema integral y completo del SCC, sino que más bien se trata de servicios civiles incipientes, en transición desde el anacrónico *modelo de botín* al moderno SCC.

Esto no significa que no existan poderes legislativos que regulen sus SCC con base en acuerdos parlamentarios que después se traducirán en disposiciones reglamentarias, pero que ya cuentan con la infraestructura y los recursos humanos necesarios, así como con la capacidad financiera suficiente para implantar con éxito sus SCC.

Del análisis del marco normativo que regula los SCC legislativos, puede observarse que en los estados de Aguascalientes, Estado de México, Jalisco, Morelos y Nayarit, existen órganos responsables de organizar y operar los SCC (generalmente son las direcciones de administración, las secretarías generales de administración y finanzas u órganos técnicos destinados para ese fin), con el auxilio de centros de capacitación permanente para la profesionalización de los funcionarios (son los casos de Nayarit y Morelos).

Otra de las variantes de los SCC es la posibilidad de que los trabajadores de base puedan ingresar o sea exclusivamente para los trabajadores de confianza. En el primer caso, se sitúan entidades federativas como Nayarit en la que la ley orgánica respectiva faculta a los empleados de base para que se incorporen al sistema. En el lado opuesto se encuentran estados como Sonora, cuya ley orgánica indica que el servicio civil opera para los trabajadores de confianza. De igual manera, puede decirse que existen SCC obligatorios, como los casos de Guanajuato y Guerrero; o facultativos, como en Michoacán, donde la ley orgánica y de procedimientos de su Congreso plantea la posibilidad de que los servidores públicos de esa institución puedan incorporarse en el programa de servicio de carrera.

Cuadro 2

Objetivos, principios rectores y fases de los servicios civiles de carrera en los Poderes Legislativos de las entidades federativas

<i>Entidad federativa</i>	<i>¿Las bases normativas indican un SCC integral?</i>	<i>Objetivos del servicio civil de carrera</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Fases del SCC indicadas en las bases normativas</i>	<i>¿Reglamentación de las bases normativas del SCC?</i>
Aguas-calientes	Sí	Organización y adecuado desempeño del Congreso		Ingreso, capacitación, promoción, incentivos, remoción	Sí (reglamento)
Distrito Federal	No			Ingreso (curso de oposición para altos cargos administrativos de la Asamblea)	
Estado de México	No			Capacitación, evaluación, incentivos	
Guajuato	Sí	Garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, así como fomentar la vocación de servicio y promover la capacitación permanente del personal	Capacidad, idoneidad, rectitud, probidad, constancia, profesionalismo	Selección, promoción, capacitación, actualización	Sí (estatuto)

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO 57

<i>Entidad federativa</i>	<i>¿Las bases normativas indican un SCC integral?</i>	<i>Objetivos del servicio civil de carrera</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Fases del SCC indicadas en las bases normativas</i>	<i>¿Reglamentación de las bases normativas del SCC?</i>
Guerrero	Sí	Garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, así como fomentar la vocación de servicio y promover la capacitación permanente del personal	Capacidad, idoneidad, rectitud, probidad, constancia, profesionalismo	Selección, promoción, capacitación, actualización	Sí (estatuto)
Jalisco*	Sí	Desarrollo profesional de los servidores públicos, su estabilidad laboral, la calificación de habilidades, capacidades y desempeño	Eficiencia, eficacia, profesionalismo	Selección, ingreso, ascenso, evaluación, profesionalización, movilidad, separación	Sí (reglamento)
Michoacán	No			Formación, actualización, especialización	Sí (reglamento)
Morelos	Sí	Formar funcionarios de alta calidad que apoyen de manera profesional y eficaz	Eficacia, profesionalismo	Reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, evaluación, promoción	Sí (estatuto)

<i>Entidad federativa</i>	<i>¿Las bases normativas indican un SCC integral?</i>	<i>Objetivos del servicio civil de carrera</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Fases del SCC indicadas en las bases normativas</i>	<i>¿Reglamentación de las bases normativas del SCC?</i>
		el cumplimiento de las atribuciones y funciones del Congreso del estado			
Nayarit	No	Profesionalizar y hacer más eficientes los servicios técnicos de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la legislatura	Eficiencia, profesionalismo	Capacitación, formación	Sí (estatuto)
Puebla	Sí	Garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, así como fomentar la vocación de servicio y promover la capacitación permanente del personal	Capacidad, idoneidad, rectitud, probidad, constancia, profesionalismo	Selección, promoción, capacitación, actualización	Sí (estatuto)
Sonora	Sí	Garantizar la estabilidad y seguridad en el trabajo de	Capacidad, probidad, constancia, profesionalismo	Selección, contratación, promoción, capacitación	Sí (Ley 40 del servicio civil del estado)

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO 59

<i>Entidad federativa</i>	<i>¿Las bases normativas indican un SCC integral?</i>	<i>Objetivos del servicio civil de carrera</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Fases del SCC indicadas en las bases normativas</i>	<i>¿Reglamentación de las bases normativas del SCC?</i>
		sus funcionarios y empleados de confianza, fomentando su vocación por el servicio público y capacitación técnica y profesional en forma permanente			
Zacatecas	No		Permanencia, profesionalismo		Sí (Ley del servicio civil)

* Las bases normativas del SCC del Poder Legislativo de Jalisco se encuentran en el Reglamento respectivo, no en la Ley Orgánica.

Fuente: Página Web del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Asimismo, respecto a la amplitud de las unidades administrativas donde aplica el SCC, también hay diferencias significativas ya que en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los titulares de los órganos técnico-administrativos de mayor importancia, como son el Oficial Mayor, el Tesorero, el Contralor Interno, el Coordinador General de Comunicación Social, el Director del Instituto de Investigaciones Legislativas, el Director de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas y el Coordinador de Servicios Parlamentarios, son nombrados por el pleno de la Asamblea, previo concurso de oposición en donde se selecciona al candidato con mejor perfil profesional. En la generalidad de los casos, sin embargo, el SCC no aplica para los altos funcionarios administrativos parlamentarios, pero sí para los subdirectores, jefes de departamento o enlaces de las diferentes unidades administrativas de los parlamentos locales.

VI. EL SCC EN EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE GUERRERO

El Congreso de Guerrero, al igual que la mayoría de los órganos parlamentarios de las entidades federativas que cuentan con sistemas de SCC, se encuentra en una etapa de construcción normativa, infraestructural y financiera para instaurar completamente el servicio de carrera de sus funcionarios públicos.

El primer paso se dio con la entrada en vigor del nuevo marco reglamentario de las disposiciones constitucionales del Congreso, al abrogarse la Ley Orgánica del Poder Legislativo de 1985. Uno de los aspectos novedosos de la nueva ley consistió precisamente en establecer por primera vez en la historia del parlamento local, las bases legales para instaurar un completo SCC. No obstante, a casi cuatro años de su expedición, todavía falta que se termine de edificar el armazón institucional que dará viabilidad al sistema. En este sentido es importante señalar que actualmente se elabora el proyecto de Estatuto del Servicio Civil de Carrera del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, que vendrá a reglamentar las disposiciones legales en la materia que contiene el ordenamiento orgánico.

Como un ejercicio previo a la instauración de un integral SCC, la LVI Legislatura creó en el 2001, a iniciativa de la Comisión de Gobierno y mediante acuerdo parlamentario, la Coordinación de Apoyo y Estudios Técnicos a Comisiones y Comités Legislativos (Cayet) como órgano técnico dependiente de la Oficialía Mayor para proporcionar asesoría jurídica

y legislativa a los órganos deliberantes del Congreso, apoyar a los diputados en los estudios técnicos que lleven a cabo con motivo de sus funciones, analizar y proponer modificaciones a las iniciativas de ley, apoyar en la elaboración de decretos y acuerdos parlamentarios, así como llevar el control y seguimiento de denuncias de juicio político y de recomendaciones de las comisiones nacional y estatal de los derechos humanos, además de otras actividades administrativas de importancia para el adecuado desempeño de las actividades parlamentarias. El número inicial de miembros del Cayet fue de 12 servidores públicos y actualmente es el único órgano del Congreso de Guerrero al que se le aplican algunos principios y disposiciones de un genuino SCC.

En este sentido, sería conveniente que en el estatuto que regulará las fases del SCC, se establecieran con claridad los siguientes aspectos:

- a) La posibilidad de que los trabajadores de base que desearan hacerlo, se incorporaran al sistema para continuar con su desarrollo profesional.
- b) La selección del personal con base en el criterio del mérito, a través de concursos de oposición abiertos para reclutar al mayor número de aspirantes.

El concurso de oposición consistiría en exámenes de conocimientos específicos para los cargos o puestos vacantes, diseñados con base en las necesidades del servicio y las funciones a desarrollar (jurídicas, contables o propiamente administrativas); entrevistas para conocer la personalidad de los aspirantes y si se encuentran aptos para la función pública y ejercicios prácticos previos para calificar sus capacidades operativas.

- c) Diseñar el sistema para que haya un periodo de prueba laboral, previo a la obtención de la titularidad en el puesto o cargo.
- d) Que las bases para el ascenso en la estructura burocrática sean el mérito y la antigüedad (en ese orden), combinado con la evaluación del desempeño y los resultados obtenidos por el funcionario en los exámenes del programa de formación y desarrollo profesional.
- e) Que en la evaluación del desempeño participen dos o más instancias para evitar la discrecionalidad.
- f) Que exista un órgano especializado dentro de la estructura orgánica del Congreso que se dedique a la capacitación permanente del personal burocrático.

- g) El programa de formación y desarrollo de los integrantes del servicio deberá consistir de al menos tres fases: básica, profesional y especializada.
- h) Existencia de reglas claras para la permanencia del personal en sus cargos; además de un sistema objetivo de incentivos y sanciones para los mejores y peores servidores públicos.
- i) La posibilidad de que los miembros del sistema puedan ascender tanto verticalmente como de manera horizontal en la estructura burocrática, inclusive que sin pasar a otro puesto jerárquico superior puedan obtener mayores ingresos por haber alcanzado un rango salarial más alto.

VII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Uno de los mecanismos para fortalecer al poder legislativo guerrerense, lo representa la instauración del SCC en los mandos medios y superiores de las oficinas administrativas, jurídicas y de apoyo técnico del Congreso local. Con su implantación total se lograría profesionalizar y especializar al personal en beneficio de una mayor calidad de los productos legislativos, sobre todo, en lo referente a la técnica y redacción legislativa ahora que comienza a asumir su papel de órgano con iniciativas de ley o reforma propias, que no provienen de la instancia ejecutiva como había sido tradición en el sistema político nacional y local.

Pero no solamente en el campo de la producción legislativa es importante el SCC, también existen mayores retos para el Congreso en el cumplimiento de una de sus funciones esenciales: la fiscalización del uso de los recursos públicos por parte de las dependencias del gobierno del estado, del poder judicial y de los ayuntamientos. De ahí la prioridad de que el servicio de carrera alcance también a la plantilla de personal del órgano de fiscalización superior para que con base en la estabilidad laboral, el mérito, la evaluación objetiva, la promoción y la capacitación permanente en las técnicas contables, mejore su capacidad productiva y la calidad de sus resoluciones.

Siempre será más benéfico para la sociedad contar con un cuerpo de funcionarios neutrales políticamente que se guíen por criterios de racionalidad administrativa, con eficacia y eficiencia, que servidores públicos acostumbrados al derroche de recursos, con una visión patrimonialista del ejercicio de la administración y que lleguen a aprender cada tres años, al término de cada legislatura.

Cuadro 3
Unidades administrativas susceptibles de incorporarse al servicio civil
de carrera en el Congreso del estado de Guerrero

<i>Órgano técnico-administrativo</i>	<i>Dirección o departamento</i>
Oficialía Mayor	Dirección de Asuntos Jurídicos Dirección de Procesos Legislativos Dirección del Diario de los Debates Coordinación de Apoyo y Estudios Técnicos a Comisiones y Comités Legislativos* Otras dependencias: Oficialía de Partes, Archivo y Seguridad.
Dirección de Administración	Subdirección de Finanzas: a.1) Departamento de Contabilidad, a.2) Departamento de Pagaduría Departamento de Recursos Humanos Departamento de Recursos Materiales Departamento de Relaciones Públicas Departamento de Informática
Dirección de Comunicación Social	
Dirección de la Biblioteca	
Contraloría Interna	
Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”	
Auditoría General del Estado	

* En la actualidad, el servicio civil de carrera únicamente aplica para los servidores públicos de la coordinación.

Fuente: Organigrama del Poder Legislativo. Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Guerrero (2003).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- CALVO BARRERA, Raúl, “El servicio civil de carrera como motor de la modernización administrativa guerrerense. Una propuesta para el próximo siglo”, en CIENFUEGOS SALGADO, David y SANTOS BAUTISTA, Humberto, *Guerrero: los retos del nuevo siglo*, México, Fundación Académica Guerrerense (Fundag)-Congreso del estado de Guerrero, 2000.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, México, CIDE, 2000, documento de trabajo, núm. 90.
- , *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, México, CIDE, 1998, documento de trabajo, núm. 61.
- HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis y RAICH PORTMAN, Uri (coords.), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, México, INAP-IFE, 2000.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y ROEMER, Andrés, *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, México, Academia Metropolitana-IAP-Centro de Estrategia y Desarrollo-Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística-FCE, 1999.