

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA  
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL /  
ANÁLISIS E IMPACTOS  
*Eliseo Rosales Ávalos\**

*ABRIENDO PASO*

**L**A CONFIGURACIÓN BUROCRÁTICA  
La profesionalización de los servidores públicos no es un tema nuevo. Se ha tratado durante décadas: desde los intentos reformistas de los caudillos revolucionarios hasta el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap).<sup>1</sup>

En la época contemporánea, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 consideró el tema del servicio civil, pero desafortunadamente esto no se concretó en el establecimiento de un sistema y la expedición de una ley que normaran la profesionalización de los servidores públicos.

\* Doctor en Administración Pública por la Universidad Anáhuac. Presidente del Colegio de Doctores en Administración Pública. Autor de diversos artículos en materia de ciencia política y administración pública. Actualmente se encuentra preparando una evaluación de la administración pública en México y coordina diversos trabajos de investigación en el área.

<sup>1</sup> Respecto a los antecedentes históricos se puede consultar a María del Carmen Pardo, “Viabilidad política del servicio civil de carrera en México”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 103, México, INAP, abril 2000, pp. 7-39, donde la doctora recorre desde la Colonia hasta el gobierno de Ernesto Zedillo.

Más recientemente, en el Promap –elaborado durante la administración de Ernesto Zedillo– uno de sus títulos planteó el subprograma Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público,<sup>2</sup> en el cual se estableció la necesidad de contar con un servicio de carrera en la administración pública que garantizara una adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, y que contribuyera al aprovechamiento de la experiencia y los conocimientos del personal.

El tema no es nuevo. Con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se empieza a dar pasos concretos con el propósito de instrumentar un sistema con reglas claras y aceptadas por los distintos actores involucrados. No obstante, estas propuestas enfrentan el conflicto entre los grupos que sostienen modelos distintos y aquellos que promueven la Ley.

Los avances en materia de servicio profesional se dieron de manera sectorial y responden más a lógicas particulares de algunas instituciones que a un esfuerzo sistematizado y ordenado por elevar la calidad de los servicios públicos y mejorar la situación laboral de los funcionarios.

En este sentido, se registraron esfuerzos de profesionalización en la Comisión Nacional del Agua; el Instituto Federal Electoral; el Instituto Electoral del Distrito Federal; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el Gobierno del Distrito Federal; la Cámara de Diputados; la Cámara de Senadores; el Servicio Exterior Mexicano; el Servicio Civil de Carrera en el Poder Judicial; la carrera magisterial; y el Servicio Civil de Carrera en el Ministerio Público.

Hoy día se conjugan dos aspectos que han hecho posible la instauración de un servicio civil de carrera. En primer lugar, la discusión

<sup>2</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, 1995, p. 64.

que recorre de manera horizontal el mundo, tanto en los países desarrollados como en las economías emergentes, y que tiene que ver más con la calidad del aparato administrativo que con su tamaño. En segundo lugar, la alternancia política en México, que hace imperativo que los gobiernos –independientemente del partido que representen– acrediten tanto su capacidad democrática como su capacidad de buen gobierno a través de la administración pública.

La administración pública enfrenta hoy día retos importantes. Es apremiada por las necesidades fiscales y presupuestarias, así como por ciudadanos que, si no mejor informados, sí están más informados y exigen más y mejores servicios.

Así, mientras la capacidad del gobierno para dar servicios con calidad creció geométricamente, la exigencia de los ciudadanos que reclaman ese servicio lo hizo exponencialmente.

Sin duda alguna, la administración pública contemporánea relaciona la calidad en el servicio con la profesionalización de los servidores públicos y la instrumentación de sistemas de mejoramiento de las condiciones laborales de la burocracia.

Sin embargo, la administración pública en México no es de “carácter moderno, combina elementos premodernos –discrecionalidad, ingreso sin méritos, improvisación, lealtad individual, falta de transparencia– con elementos modernos (profesionalización focalizada) que dan como resultado contrastes pronunciados que impiden destacar por su naturaleza pública y equitativa”.<sup>3</sup>

Estos son los rasgos más sobresalientes del contexto en el cual se desarrollaron los esfuerzos de profesionalización de la burocracia, los cuales culminaron con la publicación, en el *Diario Oficial de la*

<sup>3</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México / Retos y perspectivas*, Plaza y Valdés, México, 2000, p. 57.

*Federación*, el día 10 de abril de 2003, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

#### LAS AVENIDAS DEL CONGRESO

El senador plurinominal por el PRI Carlos Rojas Gutiérrez fue el autor del proyecto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera presentada como iniciativa el 24 de octubre de 2000. Este proyecto de ley fue enriquecido por la fracción parlamentaria del PAN en el Senado, mediante el senador César Jáuregui, quien el 30 de abril de 2002 presentó la Iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional.

De acuerdo con el senador Jáuregui, los legisladores trabajaron con dos insumos, “la ley y la realidad”,<sup>4</sup> producto de este principio: “la ley contiene elementos de sencillez, claridad y gradualidad”.<sup>5</sup>

La diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó el 24 de octubre de 2002 la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera, que fue remitida por la Mesa Directiva a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública para su dictamen.

En el periodo comprendido de octubre a marzo, el proyecto de ley permaneció en la Cámara de Diputados, hasta que el 20 de marzo —cinco días después de haberse iniciado las discusiones— fue aprobado en el Pleno con pequeñas modificaciones, turnándose a la Cámara de Senadores, que en esta ocasión fue cámara de origen.

<sup>4</sup> César Jáuregui, “La posición del Congreso sobre la Ley del Servicio Profesional de Carrera”, en Red Mexicana de Servicio Profesional, *Memoria del Foro de Profesionalización del Servicio Público*, Gárgola Ediciones, México, 2003, p. 117.

<sup>5</sup> *Idem*.

### *Modificaciones*

La Minuta establece con precisión y detalle las obligaciones de los servidores públicos profesionales de carrera, de tal manera que el incumplimiento de aquéllas originaría que el nombramiento de los servidores dejase de surtir sus efectos.

La estabilidad en el empleo o cargo dependerá del cumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley y no de criterios discrecionales que carecen de referentes normativos para evaluar la legalidad de la resolución.

Adicionalmente, la Ley no establece qué conductas o violaciones a las obligaciones podrían considerarse especialmente graves, ni tampoco los criterios para distinguir si son reiteradas o constantes, al igual que el resto de los requisitos que se señalan en la Minuta para considerar que el nombramiento de un servidor público deje de surtir sus efectos.

En los artículos transitorios se establece que la entrada en vigor de la Ley sería el 1º de enero de 2003. Puesto que no fue posible aprobar el dictamen antes de esta fecha, se estableció que la Ley entrara en vigor ciento ochenta días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Dada la escasa relevancia que tuvieron las modificaciones realizadas por los diputados, el 25 de marzo la Cámara de Senadores votó la minuta y la turnó al Ejecutivo para su sanción.

Cabe señalar que el tránsito de esta ley por el Congreso gozó de las simpatías y la aprobación de la mayoría de los legisladores en ambas cámaras. En lo que se refiere al Senado, la Ley fue aprobada por 93 senadores a favor y ninguno en contra, en tanto que en la Cámara de Diputados se aprobó por 457 votos a favor y cuatro votos en contra.

La aceptación y el consenso de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se fundamentan en dos

razones. En primer lugar, la conciencia de los grupos parlamentarios sobre su necesidad, lo que allanó el esfuerzo de cabildeo desplegado por sus promotores. En segundo lugar, el carácter multipartidista de la iniciativa, pues evitó que una fuerza política se erigiera como su única promotora y reclamara los posibles frutos políticos, en la medida en que la Ley contó con el apoyo de los tres partidos más importantes del país, en las figuras de los senadores Carlos Rojas (PRI) y César Jáuregui (PAN), así como de la diputada Magdalena Núñez Monreal (PRD).

De igual manera, las fracciones parlamentarias de los partidos minoritarios (PVEM, CD, PAS y PT) apoyaron la iniciativa.

#### LOS TOPES EN LA POLÍTICA

Si bien la iniciativa tuvo paso aterciopelado en el Congreso, su aprobación se dio en una coyuntura interesante, de alto significado político.

Desde principios de marzo se había ventilado la posibilidad —que luego se concretaría— de que el titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), el licenciado Francisco Barrio,<sup>6</sup> ocupara una candidatura plurinominal del PAN y se le señaló como posible líder de este partido en la Cámara de Diputados.

En esta coyuntura, se mencionó al licenciado Ramón Muñoz Gutiérrez, coordinador de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, como uno de los posibles aspirantes para ocupar la titularidad de la Secodam.

<sup>6</sup> Sin ser el objetivo de este artículo, se precisa que hay dos posiciones sobre la salida de Barrio. Por un lado, sus simpatizantes afirman que el presidente necesita un operador de su capacidad política que concilie los intereses del presidente y el grupo Guanajuato, con aquellos de los neopanistas y los panistas tradicionales. En el otro extremo, sus detractores afirman que su gestión fue un fracaso y que sólo logró pescar peces gordos en las granjas piscícolas de La Marquesa. Estas posiciones se ventilaban en la prensa nacional durante el periodo aludido.

Esta percepción fue alimentada por las acciones del coordinador de Innovación Gubernamental, quien participó con la Red Mexicana de Servicio Profesional en el foro “Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia”, los días 24 y 25 de febrero de 2003, pese a que el licenciado Francisco Barrio se encontraba en funciones.

Las cámaras trabajaron con la misma premura para aprobar la Ley del Servicio Profesional de Carrera, pues, en el periodo comprendido entre el 20 de marzo y el 10 de abril, fue aprobada y adicionada por el Congreso, así como sancionada por el Ejecutivo; así mismo, se efectuó el cambio de nombre de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública.

Parecía, pues, una acción a la medida para incorporar al gabinete al coordinador de Innovación Gubernamental, uno de los políticos más influyentes en el presidente. Sin embargo, el día 1º de abril se nombró al licenciado Eduardo Romero Ramos, persona cercana al licenciado Francisco Barrio y exsubsecretario de Desarrollo Administrativo, como nuevo secretario de la Función Pública.

Por otra parte, en el ámbito académico, la iniciativa fue arropada por un grupo de especialistas en Administración Pública, Servicio Civil de Carrera y Recursos Humanos, de diversas universidades, que se articularon en la Red Mexicana de Servicio Profesional, entre los que destacan Luis F. Aguilar Villanueva (UNAM), Ricardo Uvalle (UNAM), David Arellano (CIDE) y José Mejía Lira (Uia).

Cabe señalar que, a pesar de la trascendencia de la Ley, la opinión pública no le concedió importancia y sólo mereció pequeños espacios en algunos diarios de circulación nacional, así como entrevistas en radio, hecho que se vincula con la atención que los medios pusieron a la invasión a Iraq por parte de la Coalición.

## EL NUEVO ROSTRO DE LA BUROCRACIA

### ASPECTOS SOBRESALIENTES DE LA LEY

En este apartado se hace un breve compendio de los aspectos más sobresalientes de 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.

La Ley consta de 80 artículos, divididos en cuatro títulos, a saber: 1) Disposiciones generales, 2) Derechos y obligaciones, 3) Estructura del sistema, 4) Recurso de revocación.

#### *Disposiciones generales*

Expresa la naturaleza y objeto de la Ley, que es el establecimiento de la organización y el funcionamiento del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, indicando que es un estatuto que rige la administración pública centralizada, cuya coordinación estará a cargo del Ejecutivo a través de la Secretaría de la Función Pública, por lo que deja a los organismos paraestatales en la libertad de instituir sus propios sistemas para lograr este propósito.

Establece como principios rectores del Sistema los siguientes: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia y mérito. El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal comprenderá desde el *enlace*—figura por debajo del jefe de departamento— hasta el director general.

Asimismo, clasifica a los servidores públicos en: *a)* los trabajadores de base; *b)* los servidores públicos de confianza (a quienes está dirigida la ley); y *c)* el gabinete de apoyo.

En lo que respecta a los servidores públicos de confianza, señala dos categorías: los miembros del Servicio Profesional de Carrera y los trabajadores eventuales que sustituyen en sus licencias a los miembros de dicho servicio.

El gabinete de apoyo es la unidad administrativa adscrita a los secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, titulares de unidad, titulares de órganos desconcentrados, secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo de cualquier nivel, de conformidad con el presupuesto autorizado.

El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, así como 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, y de las ramas médica y paramédica.

#### *Derechos y obligaciones*

Entre los derechos de los miembros del Servicio Profesional de Carrera, destaca la estabilidad en el empleo, ser evaluado con base en los principios de la Ley, conocer los resultados de dicha evaluación en 60 días, ser evaluado nuevamente —previa capacitación— cuando no hubiese aprobado, y recibir una indemnización cuando hubiese sido despedido injustificadamente.

En cuanto a las obligaciones, establece principios tales como el profesionalismo, el secreto profesional, el comportamiento ético y la puntualidad; de manera especial, hace referencia a su participación en los procesos de evaluación establecidos para su permanencia en el Servicio Profesional de Carrera.

#### *Estructura del Sistema*

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera comprende siete subsistemas que corresponden a las diferentes etapas del proceso de

administración de los recursos humanos, que abarcan desde la planeación hasta la evaluación del propio sistema:

*Subsistema de Planeación:* Determinará, en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la administración pública.

*Subsistema de Ingreso:* Regulará todos los procesos de selección y reclutamiento de candidatos, así como los requisitos necesarios: En este apartado destaca de manera particular la obligatoriedad de que los concursos sean hechos a través de convocatorias públicas y abiertas.

El examen de conocimientos, la experiencia y la aptitud en los cargos inmediatos inferiores de la vacante son elementos importantes en la valoración para ocupar un cargo público de carrera. Cada dependencia, en coordinación con la Secretaría, establecerá los parámetros mínimos de calificación. En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia.

*Subsistema de Desarrollo Profesional:* Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos.

*Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades:* Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos.

La evaluación del desempeño es el método mediante el cual se mide, tanto en forma individual como colectiva, el cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos; tiene como objetivo determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño e identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas.

Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su puesto.

*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 encargará de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se le suspenden temporalmente sus derechos.

El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos, sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas: su renuncia, no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño, y cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

*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.

En cuanto a la estructura, el Sistema contará con los siguientes órganos: la SFP, encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias; el Consejo, instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales; y los comités, cuerpos colegiados, encargados en cada dependencia de operar el Sistema.

En cada dependencia se instalará un comité que será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema en la misma.

Los comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el oficial mayor o su equivalente, quien lo presidirá.

El Comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso, actuará como comité de selección. En sustitución del oficial mayor, participará el superior jerárquico inmediato del área en que

se haya registrado la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros.

#### *Recurso de revocación*

En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección, el interesado podrá interponer ante la Secretaría el recurso de revocación dentro del término de diez días.

Este recurso versará exclusivamente sobre la aplicación correcta del procedimiento y no sobre los criterios de evaluación que se instrumenten. En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta ley, competará conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las disposiciones del título en comento. Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso.

#### *REFLEXIONES SOBRE LA LEY*

##### SI DE CONCEPTOS SE TRATA...

El Sistema de Servicio Civil de Carrera se puede definir como “el conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el mercado de trabajo de los servidores públicos, considerando su ingreso, permanencia y ascensos con base en méritos y desempeño; sus deberes y obligaciones; así como las condiciones y elementos para su separación”.<sup>7</sup> Un servicio profesional es administrado por órganos políticamente independientes y autónomos con el fin de

<sup>7</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *op.cit.*, p. 26.

dar transparencia, imparcialidad, credibilidad y confiabilidad a la ciudadanía.

Así mismo, establece mecanismos de protección, defensa y revocación de los servidores públicos en contra de actos de autoridad de los superiores jerárquicos o de los órganos de administración y control.

Se pretende que éste sea un cuerpo que permanezca ajeno a los cambios de gobierno, lo que construye un *blindaje* de la “neutralidad política”<sup>8</sup> que le confiere su estabilidad laboral y el dominio técnico racional de sus actividades.

En términos generales, la Ley cumple con algunos de los supuestos del servicio profesional estandarizado en otros países que han demostrado cierto éxito. Sin embargo, confiere algún grado de autonomía al cuerpo de administración del Ejecutivo, en la medida en que se trata de un secretario de Estado designado y susceptible de ser removido por el presidente, quien está a cargo del Sistema.

#### INTEGRANTES DEL SISTEMA

La Ley considera tres tipos de funcionarios públicos:

*El político o gabinete de apoyo:* Abarca a secretarios, subsecretarios y oficiales mayores, titulares de unidades, titulares de órganos desconcentrados, secretarios particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo.

Este primer grupo comprende los cargos por asignación directa. El servicio civil no está diseñado para ellos, dado que éstos

<sup>8</sup> La neutralidad política es difícil de conseguir, en la medida en que los grupos de burócratas son colectivos con intereses, que se han especializado en ramas o actividades en permanente contacto con grupos de interés político y económico con capacidad de convencimiento.

no son funcionarios de carrera. “Este grupo representa 10% del total de los funcionarios públicos”.<sup>9</sup>

El Sistema tampoco comprende a los miembros de las Fuerzas Armadas, del Sistema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, del Servicio Exterior Mexicano; ni al personal docente de los sistemas de educación preescolar, básica, media y superior y la rama médica.

*El de confianza o de mando:* Pertenecen al servicio civil. No está previsto darles un carácter laboral, sino establecer una relación laboral por nombramiento, es decir, por delegación, pero haciendo una carrera de derechos del trabajador.

Serán evaluados por resultados, tendrán incentivos y oportunidades de ascenso y remuneración según sus resultados. La Ley establece las bases de ingreso y reglamenta las razones de separación, los mecanismos y plazos para llevar a cabo ésta, así como los procedimientos de impugnación. No es un contrato por tiempo indeterminado, pero se pretende garantizar la permanencia, sustentada en los resultados de la persona o en los grupos de trabajo (metas institucionales).

Asimismo, se procura evitar la relación laboral para que no se convierta en un grupo cuasisindicalizado que pueda convertir al gobierno en rehén; se pretende que estos trabajadores no estén ligados a partidos y que se muevan conforme a las políticas de gobierno.

Su carrera dependería de los resultados, y, a cambio de eso, sería un grupo altamente formado y excelentemente bien remunerado. “Este grupo sería 30% del total”.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> José Alberto Bonifacio y Graciela Falivene, *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana*, capítulo de México, Banco Interamericano de Desarrollo / Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México, 2002, p. 4.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 5.

*Personal operativo:* Se refiere a los funcionarios sin mando, es decir, los niveles operativos que son los más bajos de la estructura. Estos funcionarios están sindicalizados, y existe una relación laboral que se pacta entre sindicatos y Federación.

Al respecto, se intenta crear un puente administrativo para que el personal sindicalizado operativo que quiera tener acceso al servicio civil pueda hacerlo. Lo anterior, condicionado a dejar su estabilidad sindical y entrar al Servicio Profesional de Carrera. “Representa 60 por ciento”.<sup>11</sup>

#### IMPLANTACIÓN

Más allá de las imperfecciones atribuibles a la ley, se pretende poner en vigencia los principios de una burocracia basada en el mérito, mismo que las prácticas políticas y administrativas tenían en desuso.

Las reformas abren un camino para nuevos desarrollos de las políticas de los recursos humanos en la medida en que se pueda otorgar una mayor institucionalidad por medio de unidades y de direcciones generales jerarquizadas, así como incorporando técnicas modernas en la selección y gestión de personal, estableciendo condiciones para el trabajo planificado de los gerentes públicos (políticos) y haciendo posible la evaluación de los resultados de la gestión.

La Ley establece compromisos de gestión para los cargos, centrando la evaluación del desempeño en su cumplimiento (es posible que ésta sea anual, aunque no se establecen plazos) y la certificación de competencias (al menos una cada cinco años); esta última, en caso de no ser satisfactoria, sería motivo de separación del Servicio Profesional de Carrera.

<sup>11</sup> *Idem.*

Sin embargo, habrá que analizar algunos aspectos sustantivos de la implantación del servicio público, relacionados con la selección y nombramiento de los miembros del Servicio Profesional de Carrera:

1. ¿Cuáles serán los criterios de las evaluaciones que se aplicarán a los actuales servidores (servidores públicos de libre designación) para su ingreso al Servicio Profesional de Carrera?, ¿y en qué medida esto se puede convertir en un pretexto para separar a los actuales servidores públicos?

2. ¿Cómo garantizar que los servidores públicos de libre designación que ingresen tengan la capacidad para realizar las funciones?, considerando particularmente el grado en que puede influir el resultado de su gestión anterior. Los resultados de las gestiones no son muy alentadores.

3. ¿Cómo se transparentarán los procesos de selección y se eliminará el padrazgo?, considerando la cultura política en México y la presencia en los comités técnicos de profesionalización y selección de cada dependencia, del superior jerárquico como representante del oficial mayor en los procesos de selección con capacidad de veto razonado.

Cabe señalar que, en los sistemas de servicio civil ortodoxos, se ha separado el reclutamiento y selección de las dependencias, otorgando independencia y continuidad.

#### SINDICALISMO

Los sindicatos son parte de toda sociedad; lo importante no es sólo el poder político que han acumulado a lo largo de los años y el desgaste que han sufrido frente a la sociedad mexicana, sino también su grado de representatividad y legitimidad.

En muchos países se han utilizado diferentes enfoques en el proceso. En algunos se involucra al sindicalismo, en otros se trata de ganarle. En México, dado que los sindicatos cuentan con un alto

grado de influencia entre los trabajadores, pareciera que es mejor colocarlos como socios en el proceso de profesionalización.

Si bien el personal operativo, en su mayoría sindicalizado, se encuentra fuera de las propuestas del servicio civil, dada su fuerza y tamaño organizacional no se le debe soslayar.

Según estimaciones de la dirigencia de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, existen cerca de 1.5 millones de burócratas (cabe señalar que no hay cifras oficiales ni estudios serios al respecto), quienes constituyen generalmente el *front office* de las oficinas públicas.

En ese sentido, cualquier esfuerzo de profesionalización del servicio público tiene que pasar por una profesionalización de la burocracia en el mediano plazo, pues de lo contrario se corre el riesgo de que, a pesar de un mejor esquema de selección, desarrollo y evaluación de los servidores públicos, no se evidencien las mejoras, debido a este personal, cuyo régimen jurídico-político les da una especie de inmovilidad.

Por otro lado, para los sindicatos, el eje de la negociación podría sufrir algunas modificaciones, toda vez que, de cumplir con el objetivo de dotar de autonomía al servicio público, los líderes sindicales y gestores sindicales habrán de acostumbrarse a establecer una doble negociación para la consecución de sus demandas, primero con los miembros del gabinete para el establecimiento de acuerdos y luego con el servicio civil para la operación de éstos.

En términos de la cultura laboral, este sistema impactará al menos en dos sentidos. Por un lado, las expectativas que surjan a partir de la Ley en lo que se refiere a mejoras para los servidores públicos, que podrían desatar el deseo del personal operativo de ser incorporado. Paradójicamente, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado<sup>12</sup> ha sido uno de los principales focos de oposición a este proyecto.

<sup>12</sup> María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 23.

En la ortodoxia de los ejemplos de servicios civiles de carrera no se incluye a los trabajadores de base. En el caso mexicano, dejarlos fuera significaría renunciar a una oportunidad quizá inédita de *sanear* ese sector, buscando por diferentes medios que se pusieran en marcha de manera gradual, primero mecanismos para compactarlo, por ejemplo por medio del llamado “retiro voluntario”, y más adelante poder instrumentar decisiones que sirvieran para incidir en una cierta profesionalización de los que quedarán.<sup>13</sup>

#### TIEMPO

La configuración de las instituciones políticas es un proceso que, en el caso del servicio civil, como fue analizado en el apartado de antecedentes, parte de muchos años atrás. La Ley es el primer paso en su formalización, y deberán pasar varios años, quizá décadas, para que se institucionalice.

En el caso de Brasil se necesitaron 50 años; los Estados Unidos y el Reino Unido, luego de que se aprobó la legislación pasaron 30 años para su institucionalización.

En México, de entrada, la Ley marca que se tiene un plazo de 180 días para que entre en vigor y se publique el reglamento correspondiente, así como tres años para que se instrumente el servicio civil en las dependencias de la administración pública centralizada.

Bajo estos términos, en octubre de 2006 la totalidad de los servidores públicos deberán incorporarse al Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

En este escenario, el cambio de gobierno en 2006 será la primera prueba sobre la estabilidad en el empleo, y los resultados de esta acción se tendrán a la vista en, cuando menos, los primeros tres años de gestión.

<sup>13</sup> *Idem.*

Para la implantación del servicio civil de carrera es indispensable tomar en cuenta dos aspectos fundamentales: el tiempo y el costo. Más que una variable, el costo será una condición, en la medida en que necesariamente la profesionalización tenga un incremento sobre los costos. En relación con ello, el artículo sexto transitorio señala que las erogaciones que se deriven de la presente ley se realizarán con cargo al presupuesto de las dependencias.

#### EMPLEO

El factor empleo está fuertemente ligado al costo. El problema es que las economías emergentes difícilmente pueden crear puestos rescindibles en épocas de desempleo. Para estas economías, la creación de un puesto genera un costo fijo que eventualmente puede representar cargas onerosas.

En algunas oficinas de Latinoamérica el servicio civil no ha tenido el éxito esperado porque, en un entorno de fuertes restricciones fiscales, no tienen un poder real, quedando su lógica como administrativa, y es difícilmente compatible con las necesidades de la ciudadanía.

Finalmente, la sociedad y los políticos deben dejar de concebir la administración pública como una agencia de colocaciones, en la que los puestos son patrimonio del grupo o la familia. En este esquema, los empleados deben más que una lealtad institucional, una lealtad grupal.

#### SOCIEDAD CIVIL

Las organizaciones civiles juegan un papel cada vez más importante en la sociedad. Paradójicamente, la globalidad ha afianzado a la sociedad civil como referente en el ámbito comunitario local, regional y nacional.

Sin lugar a dudas, la sociedad tendrá una participación relevante en la medida que apruebe o rechace al servicio civil a través de la compulsa que realiza en la prestación de los servicios públicos.

Los ciudadanos deben dejar de creer que todo lo que pueden obtener de la política son unas cuantas concesiones privadas y servicios; de lo contrario, será difícil que haya un servicio civil eficiente.

Asimismo, se necesitan leyes especializadas que eviten que los políticos utilicen los empleos públicos de manera clientelar. Para ello, se requiere un poder independiente que administre el servicio civil de carrera.

#### NATURALEZA JURÍDICA

Esta ley es una norma eminentemente administrativa, puesto que una norma laboral necesariamente debería partir de una reforma del artículo 123 constitucional que previera de manera expresa a los trabajadores del servicio civil de carrera.

Lo anterior se confirma en las disposiciones para la resolución de los conflictos e inconformidades por parte de los servidores públicos, donde se deja en primera instancia a la Secretaría de Función Pública como árbitro, en tanto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa aparece en segunda instancia.

En ese sentido, el servidor público quejoso tendrá que resolver primero sus quejas en el Tribunal Federal, y, en caso de ser lesionados sus derechos laborales, recurrir a las instancias laborales.

Habrà que observar cómo se unificarán los criterios y cómo se resolverán las diferencias entre en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

*RIESGOS*

La aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera se efectúa en un periodo en el cual “la mayoría de los sistemas cerrados tienden a un proceso de flexibilización de sus esquemas y en el cual

los actuales esquemas imperantes en el servicio público (gerencia pública) contradicen la esencia del servicio civil, pues son estructuras políticas y organizacionales rígidas por su naturaleza”.<sup>14</sup>

Su función política es aislar de los vaivenes políticos al aparato burocrático, en tanto que su función organizacional es establecer reglas generales para el desarrollo de la carrera burocrática.

La Ley no considera esquemas formales para designar, mantener y separar a los altos funcionarios, lo que podría traer inestabilidad al Sistema, considerando la posible resistencia de los miembros del Servicio Profesional de Carrera a la designación de un político, lo cual generaría tensiones y el posible regreso a prácticas reñidas con el principio de protección del empleo y de independencia de la gestión.

#### CONTRATACIÓN

La rigidez en la contratación inherente al servicio civil de carrera, en los términos que señala la Ley, podría llevar a contratar a personal eventual, tal y como ha sucedido en otros países, donde se abusa de esta práctica transitoria para dar una respuesta oportuna a los variados requerimientos y actividades. Cabe señalar que uno de los efectos de esta práctica ha sido un desfase entre los salarios de los miembros del Servicio Profesional de Carrera y los de los trabajadores eventuales.

<sup>14</sup> La nueva gerencia pública (NGP) consiste en la gestión institucional llevada a cabo mediante formas de organización posburocráticas, fundamentada en flexibilizar y horizontalizar la estructura, revisar la reglamentación de la acción de gobierno, rediseño de los procesos, descentralizar recursos y funciones hacia las unidades administrativas, articular el cumplimiento de metas y la evaluación del desempeño mediante compensaciones monetarias mas allá del salario, realizar las funciones publicas a través de los particulares para buscar controlar más los productos que los insumos y, por último y lo más importante, buscar la orientación al ciudadano como fin primero y último de la gestión publica.

Otro factor por considerar es que las contrataciones en la burocracia tienen que ver más que con una racionalidad técnico-administrativa, con criterios políticos y con políticas de empleo. Tal pareciera que existe la premisa de contratar al mayor número posible de personas, con sueldos austeros, en detrimento de la calidad de los servicios.

Por otro lado, las crisis fiscales son frecuentemente enfrentadas por el gobierno federal con recortes del gasto público, por lo que es necesario valorar cómo hacer frente a los nuevos requerimientos presupuestarios sin que se afecte el espíritu del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

#### EL PAPEL DE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO CIVIL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Llama la atención que los servidores públicos no tengan derecho de sindicalización ni de asociación en los términos de esta ley. Igualmente, no tienen participación activa en la definición de los mecanismos de selección, ni de evaluación.

Aun en los casos de separación, además de definir algunos tiempos y mecánicas, el servidor público pareciera no tener forma de emitir su punto de vista hasta que haya sido separado del cargo, momento en el cual podrá hacer valer los mecanismos de revocación.

#### VALORACIÓN POLÍTICA

Los términos de la Ley establecen que en tres años debería estar funcionando el Servicio Profesional de Carrera, lo que implica que justo cuando el actual gobierno termine su periodo, que no se caracteriza por ser el más eficiente, se terminaría de construir este sistema. En los hechos, esto significa que será el nuevo gobierno quien goce de los beneficios y desventajas de la Ley.

Más allá de las bondades reconocidas al Sistema y de las deficiencias que la Ley presente, el primer balance político que se puede hacer es que el presidente de la república, pero sobre todo los secretarios de despacho, pierden poder en cuanto a que no podrán nombrar al menos a 70 por ciento de los funcionarios de cada dependencia. En teoría, con ello ahora estos funcionarios tienen más un compromiso institucional, que uno personal o político.

En ese sentido, habrá que ver la forma en que se vinculan y se establecen las cadenas de mando entre los funcionarios del Sistema y los miembros del gabinete, en la medida en que aparentemente aquéllos ya no tendrán compromisos personales.

¿Cómo se comportarán los miembros del servicio ahora que tienen dos patrones, los evaluadores y sus jefes directos? En fin, parece interesante desde el punto de vista de la cultura laboral la forma que adoptará este sistema en México. En otros países latinoamericanos donde dicho sistema se ha instrumentado recientemente, no se han podido desterrar las prácticas del padrinazgo político: los políticos han encontrado nuevas formas para influir en los concursos de oposición.

#### *LO QUE FALTA*

Si bien la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es ya un avance por sí misma, quedan algunos asuntos pendientes que habrán de determinar el futuro del servicio profesional de carrera. En primer lugar, la percepción y aceptación que tengan los servidores públicos sobre la Ley, qué esperan de ella y qué están dispuestos a dar. Lo peor que podría pasar es que los burócratas se sientan inamovibles y los problemas burocráticos se agudicen. En segundo lugar, el reglamento

que habrá de dar contenido a los procesos de selección. ¿Cuáles serán los criterios para seleccionar a los diferentes candidatos?, y, de manera especial, ¿cuáles serán las formas de evaluación de los burócratas?, pues pareciera que pocas instituciones soportarían una evaluación seria, y más si un funcionario pudiera ser despedido.

En tercer lugar, habrá que ir dotando de autonomía a la función pública y depositar la labor de regulación y selección en órganos cuya neutralidad y probidad sea reconocida socialmente, con el fin de ir separando al servicio civil de los vaivenes de la política.

En ese mismo sentido es cuestionable la presencia del superior jerárquico en los procesos de selección, y su capacidad de veto razonado; quizá por ahí se busquen formas para favorecer candidatos.

Y, por último, sería deseable que las instancias de resolución de conflictos fueran independientes del Ejecutivo Federal para que pudieran resolver con plena autonomía y libertad.

En los términos de la Ley, el macroproceso del servicio civil, que comprende la selección, evaluación, operación y revocación, se encuentra en manos del Ejecutivo Federal. Sería pertinente que las labores de selección, evaluación y separación fueran realizadas por un organismo autónomo constitucional, y que los procesos de solución de conflictos pudieran estar en manos del Poder Judicial.

#### *A MANERA DE CONCLUSIÓN*

El servicio de carrera puede ser una garantía para construir un buen gobierno que cumpla con los compromisos asumidos con la sociedad, en términos de eficacia y eficiencia, que garantice que el acceso y la permanencia en el servicio público estarán basados en la

capacidad y el mérito, y asegure que haya también los mecanismos de supervisión, control y sanción necesarios para evitar prácticas indebidas.

Los funcionarios actúan en un contexto nuevo y cambiante, son objeto de un mayor control público, de mayores exigencias ciudadanas y se ven obligados a asumir mayores responsabilidades y a adoptar nuevas formas de realizar las gestiones administrativas.

Aunque las reformas a la administración pública han producido importantes resultados, algunos de los ajustes pueden no tener los efectos buscados sobre la ética y las normas de conducta.

Por tanto, es importante que, en la nueva visión del servicio público, los valores de ética sean asimilados como referente básico del quehacer institucional, para evitar que el descrédito ciudadano sea el juez último de su desempeño.

En ese sentido, el Servicio Profesional de Carrera es sólo el primer paso, no es la solución mágica de los problemas que afectan a la administración pública y mucho menos al gobierno. Se debe tener cuidado del manejo de la información sobre este proceso y sus alcances, ya que se corre el riesgo de quitarle credibilidad a este esfuerzo de institucionalización y profesionalización. Por supuesto, habrá que esperar su consolidación para obtener resultados.

Por otra parte, la profesionalización del servicio público no se orienta a remplazar lo viejo con lo nuevo, ni lo premoderno con lo moderno; tiende a un proceso de aprendizaje y a afianzar los cambios que se necesitan para transitar hacia etapas que permitan transformar el contenido, los valores y las reglas del servicio público.

En la nueva etapa de alternancia, el servicio público es un pilar básico de la gobernabilidad democrática, porque de sus resultados depende que las capacidades del gobierno se acrediten de modo

fehaciente. Asimismo, es el medio que vincula al gobierno con la sociedad, a los ciudadanos con la administración pública, a las políticas con los grupos sociales y a los programas con los segmentos.

En el servicio público se integrarán el conjunto de directivos que tendrán la responsabilidad, en un plazo no muy largo, de configurar el nuevo rostro de la democracia, y la oportunidad para dignificar su profesión: hemos esperado más de un siglo por ella; espero en bien de México que no se desperdicie.

#### BIBLIOGRAFÍA

BONIFACIO, Alberto y Graciela Falivene: *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana*, Banco Interamericano de Desarrollo / Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México, 2002.

DIARIO *Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.

GUY B., Peters: *La política burocrática en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

INSTITUTO Nacional de la Administración Pública: *Revista de Administración Pública*, núm. 103 (El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana), México, abril de 2000.

PODER EJECUTIVO Federal: *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, 1995.

RED Mexicana de Servicio Profesional: *Memoria del Foro de Profesionalización del Servicio Público*, Gárgola Ediciones, México, 2003.

UVALLE BERRONES, Ricardo: *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México / Retos y perspectivas*, Plaza y Valdés, México, 2000.

*PÁGINAS WEB CONSULTADAS*

<http://www.redservicioprofesional.org>

<http://gaceta.diputados.gob.mx>

<http://www.camaradediputados.gob.mx>

<http://www.senado.gob.mx/gaceta/145/minutaservicioprofesionaldecarrera.html>