

Servicio Civil de Carrera en México

Servicio Civil de Carrera en México

Javier Salinas Narváz y Eliseo Rosales Ávalos (coordinadores)
Grupo Parlamentario del PRD
en la Cámara de Diputados
LIX Legislatura / Congreso de la Unión

México, octubre de 2004

Cuidado de la edición

Renata Soto-Elizaga

Diseño de interiores y formación

Irma Leticia Valera Jaso

Corrección

Alberto Lara Castillo

Renata Soto-Elizaga

Diseño de portada

María de Lourdes Álvarez López

Foto de portada

Mosaico de rostros de José Chavez Morado, 1981, tomado de *La magia de Chávez Morado / Noventa años*, publicado por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1999.



Centro
de Producción
Editorial

El texto de este libro está disponible en formato PDF y puede obtenerse en:
-<http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones.htm>.
Se autoriza plenamente (y se agradece) su reproducción, siempre y cuando se cite la fuente.

Servicio Civil de Carrera en México

*Javier Salinas Narváez
Eliseo Rosales Ávalos
(Coordinadores)*



 Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Congreso de la Unión
LIX Legislatura

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD
CÁMARA DE DIPUTADOS / CONGRESO DE LA UNIÓN
LIX LEGISLATURA

MESA DIRECTIVA

<i>Pablo Gómez Álvarez</i>	Coordinador general
<i>René Arce Islas</i>	Viceministro general
<i>Adrián Chávez Ruiz</i>	Presidente de Debates del Pleno
<i>Elpidio Tovar de la Cruz</i>	Viceministro de Administración Interior
<i>Inti Muñoz Santini</i>	Viceministro de Comunicación Social
<i>Horacio Duarte Olivares</i>	Viceministro jurídico
<i>Eduardo Espinoza Pérez</i>	Viceministro de Proceso Legislativo
<i>Inelvo Moreno Álvarez</i>	Viceministro de Desarrollo Económico
<i>María del Rosario Herrera Ascencio</i>	Viceministra de Desarrollo Rural y Medio Ambiente
<i>Marbella Casanova Calam</i>	Viceministra de Equidad Social
<i>Alfonso Ramírez Cuéllar</i>	Viceministro de Finanzas Públicas
<i>Emilio Zebadúa González</i>	Viceministro de Política Interior y Reforma del Estado
<i>Eliana García Laguna</i>	Viceministra de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos
<i>Clara Brugada Molina</i>	Viceministra de Política Social
<i>Juan José García Ochoa</i>	Viceministro de Relaciones Internacionales
<i>Marcela González Salas</i>	Vicepresidenta de la Cámara de Diputados

Presentación	11
Prólogo	13
El destinatario de la ley: el servidor público y sus características <i>Enrique Aveytua Oñate</i>	19
La ética del servidor público <i>Eduardo Sánchez Mejorada</i>	43
Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal / Análisis e impactos <i>Eliseo Rosales Ávalos</i>	61
Servicio profesional en la administración pública en México <i>José Mejía Lira</i>	89
Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal: algunos problemas para la operación del modelo <i>Mario Alberto Fócil Ortega</i>	109
Servicio profesional y la nueva gestión pública en México <i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	137
La importancia de la capacitación en el servidor público <i>Gerardo Pino Aznar</i>	163

Profesionalización de la administración pública	
<i>Javier Salinas Narváez</i>	189
Anexo	
Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y se adiciona la Ley de Planeación	199

A Rita, por enseñarme todo lo que soy.

A mi padre, donde quiera que esté.

Javier Salinas Narváez

La Administración Pública, como ciencia de la sociedad –más que ciencia administrativa–, se debe al servicio de la comunidad; por ello es importante el aporte y la visión de todos y cada uno de nosotros para transformarla y mejorarla.

La cosa pública y su administración encuentran su equilibrio en las ideas y los debates sobre la materia, y, fundamentalmente, en la crítica constructiva, que se identifica con el método de la ciencia, eleva los valores y pretende transgredir los límites, para el beneficio social.

En 2003 se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. En esta obra, un grupo de especialistas estudiosos de la materia escribieron algunas reflexiones sobre dicha ley y sus repercusiones en la administración pública mexicana. Participaron reconocidos académicos y administradores públicos expertos en la administración de recursos humanos en el sector público. Ellos han contribuido con sus ideas a la instalación del servicio civil de carrera en nuestro país. El lector encontrará en estas páginas, también, las reflexiones de una nueva generación de estudiosos de la administración pública, formados en el Doctorado de Administración Pública de la Universidad Anáhuac. Ésta es, sin

duda, una de las riquezas de la obra. Con este libro se abre un frente de debate entre académicos y los nuevos estudiosos de la administración pública; así mismo se muestra la pluralidad académica de la Universidad Anáhuac.

Muchas reflexiones podrán efectuarse con base en esta obra; muchas críticas se podrán hacer a los articulistas; otras más se harán a la ley: sean éstas de provecho para mejorar la administración pública mexicana.

El servicio civil de carrera en la administración pública se encuentra en gestación, y mucho habrá de contribuir a la profesionalización y a brindar el servicio de calidad que demandan los ciudadanos.

Javier Salinas Narváez

La construcción de un sistema de servicio civil de carrera moderno es un prerrequisito básico para asegurar gobernabilidad democrática y desarrollo humano. El servicio civil sólo tiene sentido si se inscribe en una agenda de buen gobierno que haga genuina la reconstrucción de un Estado democrático y republicano, es decir, que contribuya a la mejor y más efectiva gobernabilidad de nuestras sociedades.

Las llamadas *democracias emergentes* se enfrentan a tremendos desafíos para consolidar simultáneamente las instituciones republicanas y democráticas, profundizar y reorientar las reformas económicas, y asegurar una creciente justicia social. Esa consolidación exige cambios sustanciales en la arquitectura institucional del Estado pero también en los modos y estilos de gobierno.

Frente al agotamiento de las reformas derivadas del Consenso de Washington, se viene proponiendo una segunda generación de reformas que apuntan, hasta ahora de manera poco articulada, a reconstruir el aparato conceptual y fortalecer las instituciones de gobernabilidad, a partir de una nueva concepción del papel del Estado en el proceso reformador. En el llamado nuevo Consenso de Santiago (1998) se afirmó que “la debilidad institucional constituye un

cuello de botella”, que el Estado debe ser fortalecido y que, entre las reformas requeridas, se destaca claramente la del servicio civil.

Así, se recordará que en el conocido informe anual de 1997 del Banco Mundial *El Estado en un mundo cambiante* se afirma:

“La segunda tarea clave de la reforma del Estado es vigorizar la capacidad institucional del Estado proveyendo incentivos a los funcionarios públicos para que se desempeñen mejor, mientras se mantienen bajo vigilancia las acciones arbitrarias”, ya que “un *staff* motivado es la sangre vital de un Estado efectivo”, pues se ha constatado que “la historia del desarrollo en Europa y Norteamérica en el siglo XIX y la del Asia Oriental en el presente, ha mostrado las recompensas económicas de constituir un efectivo sector público”.

El Banco Mundial recomienda tres líneas de acción para un sector público efectivo: *a)* fortalecer la capacidad para la formulación y coordinación de políticas públicas, *b)* establecer sistemas más eficientes y efectivos de provisión de servicios exclusivos del sector público, y *c)* **alentar personal motivado y capaz.**

Entre las contundentes conclusiones de este informe está la demostración empírica de la **correlación estrecha entre el índice de meritocracia pública y el crecimiento socioeconómico**; y, en ese índice, la construcción de un sistema de servicio civil de carrera es, una vez más, el elemento clave.¹

Desde una perspectiva regional, ya en 1998 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) expuso en su documento *Una nueva gestión pública para América Latina* la importancia del servicio civil en la “reforma gerencial del Estado latinoamericano”, reforma “que ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos,

¹ La reforma del sistema judicial y de la administración pública viene identificada como dimensión esencial de la nueva agenda destinada a reforzar la gobernabilidad democrática.

sociales y políticos que se presentan en América Latina”. Condición esencial es la “reconstrucción de la capacidad estatal” en la que “la implementación de la reforma gerencial es un aspecto fundamental”.

La modernización administrativa no es sólo para procurar un funcionamiento más efectivo del gobierno, sino para asegurar una mejor capacidad de autonomía nacional, como capacidad de toda la sociedad de asegurarse la debida regulación de los asuntos colectivos. No sólo se trata de reinventar el gobierno, se trata de fortalecer la capacidad de autonomía y construir un marco de equidad y solidaridad para el conjunto social. Por eso, la función pública o el servicio civil no es ni debe ser un asunto sólo del gobierno. Es también, y simultáneamente, una cuestión del sistema político y de la sociedad en su conjunto.

El Congreso de la Unión aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003. Se trata de un tema de trascendental importancia para el avance no sólo de la profesionalización y modernización del sector público federal, sino también de la reforma del Estado, en la búsqueda de contar con instituciones más eficientes, transparentes y democráticas.

Otro aspecto que hay que destacar de esta ley es el grado de consenso que logró entre las fuerzas políticas. Esta ley es la segunda, junto con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que se obtiene con el acuerdo político de todos los partidos, no sólo debido a las bondades de la propia ley, sino principalmente a la manera en que se trabajó y buscaron las coincidencias.

La Ley entró en vigor en octubre de 2003, y se tendrá un plazo de tres años para implementar en su totalidad el Sistema del Servicio Profesional de Carrera. Los servidores públicos de carrera serán quienes ocupen puestos desde el nivel de jefe de oficina (llamado *enlace* en la Ley) hasta directores generales de todas las dependencias

federales del sector centralizado y desconcentrado. No entran en el Sistema del Servicio Civil los organismos descentralizados ni aquellas dependencias que ya cuentan con un servicio de carrera legal, como la Secretaría de Relaciones Exteriores o la Procuraduría General de la República, entre otros.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera cuenta con diversos subsistemas como el de Planeación de Recursos Humanos, que tendrá a su cargo, principalmente, vincular el desarrollo de la función pública con una visión de largo plazo de acuerdo con diagnósticos, necesidades y evaluaciones; el de Ingreso, basado fundamentalmente en convocatorias públicas que parten del principio de igualdad de oportunidades; el de Desarrollo Profesional, cuya tarea será la de permitir que cada servidor público de carrera pueda diseñar un plan personal de trayectoria profesional en la función pública de acuerdo con sus méritos, capacitación y desempeño; el de Capacitación y Certificación de Capacidades, que es el pilar del Servicio, ya que permitirá proporcionar la capacitación necesaria de acuerdo con el perfil del puesto y los requerimientos del servicio público; el de Evaluación del Desempeño, que tiene como objeto calificar el desempeño de los servidores de carrera, quienes tienen que pasar dichas evaluaciones para no quedarse fuera del sistema y ser separados de su cargo; y el de Separación, que establece las condiciones en las que puede ser separado de su cargo un servidor público, separación que por ningún motivo podrá ser discrecional en términos de cambios en el gobierno en turno.

El decreto también hace un cambio trascendental al convertir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) en la Secretaría de la Función Pública. La idea es darle un nuevo sentido a esta secretaría, menos en el aspecto fiscalizador y más en la promoción de una gestión pública moderna, de innovación y calidad, orientada a procesos, indicadores y metas, con base en una planeación estratégica y organizacional del gobierno.

El Servicio Profesional de Carrera debe servir fundamentalmente para atraer a las mejores mujeres y hombres a la administración pública, retenerlos y motivarlos, de tal manera que al ser seleccionados con base en el mérito y en igualdad de oportunidades podamos atraer a esos talentos que se encuentran en nuestro país, para incorporarlos y retenerlos en el gobierno, con la mira puesta en ofrecer mejores servicios a la ciudadanía y generar las condiciones para una mejor calidad de vida.

El Servicio Profesional de Carrera debe ser uno de los ejes de la innovación en el gobierno, ya que también nos permitirá formar funcionarios que puedan adaptarse con rapidez a los cambios que nos plantea el entorno de la globalización y la competencia.

En otras palabras, la globalización y la necesidad de ser altamente competitivos implica tener un gobierno orientado a resultados. En este sentido, se requieren equipos de alto desempeño, ágiles y muy bien capacitados, que puedan enfrentar cualquier tarea con altos niveles de desempeño y efectividad.

La transición política en México tiene diversas dimensiones. Las restricciones que hemos tenido y tenemos en muchos aspectos de la vida nacional son obstáculos para que el país crezca y abata los niveles de pobreza y desigualdad; entre esas restricciones están la laboral, la energética, la fiscal, la de justicia, la reelección de legisladores. La democracia electoral ya no es hoy una restricción, pero de nada nos sirve si no logramos acuerdos nacionales para las reformas constitucionales y legales que nos hagan dar el salto al desarrollo del país. La democracia no es sólo electoral, la democracia es un sistema de pesos y contrapesos, es un sistema de justicia expedita e imparcial y también es un Estado y un gobierno que funcione eficaz y eficientemente.

Ramón Muñoz Gutiérrez
Jefe de la Oficina de la Presidencia
para la Innovación Gubernamental

EL DESTINATARIO DE LA LEY:
EL SERVIDOR PÚBLICO Y SUS CARACTERÍSTICAS

*Enrique Aveytua Oñate**

INTRODUCCIÓN

Los actores de la administración pública y los legisladores mexicanos han confundido los términos *servidor público*, *burócrata*, *funcionario público*, *empleado público* y *cargo público*, y esta visión repercute en los gobernados. Es necesario establecer con claridad que el funcionario público está subordinado a los actos políticos, ya que el Poder Ejecutivo y la administración pública son dos funciones diferentes, a pesar de que, en el sistema presidencialista que impera en México, el presidente de la república es jefe de Estado, jefe de gobierno, jefe de las Fuerzas Armadas y jefe de la administración. Esta situación tiene su origen en la época de Juárez y Díaz, y desde entonces se ha hecho creer que el Poder Ejecutivo es igual a administración, porque a ésta la dividieron política y no jurídicamente, siguiendo una teoría errónea de funciones materiales y formales, que se aparta por completo del punto de vista jurídico y omite un principio general de derecho que enuncia lo siguiente: La autoridad únicamente puede hacer lo que dice la ley y el ciudadano puede hacer todo lo que quiera, mientras no contravenga a la ley.

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Anáhuac. Investigador académico de esta universidad y funcionario público del Estado de México.

La administración pública administra la riqueza de la nación; las necesidades que tiene que cubrir son las de la comunidad.

Lo anterior da pauta para decir que el dueño de los bienes administrados es el pueblo, representado por el presidente, quien manda de acuerdo con las leyes, para hacer que los bienes produzcan y generen ganancias, las cuales serán aplicadas para satisfacer las necesidades del bien común.

Por ello, el presidente es político, es representante del pueblo y toma decisiones, mismas que deben encaminarse a satisfacer las necesidades de la comunidad, mientras todo el personal que lo rodea y se encuentra laborando en la administración pública, como son los secretarios de Estado, subsecretarios, directores generales, directores de área, subdirectores, jefes de departamento, personal de enlace y apoyo, y operativos, únicamente actúa bajo acuerdo y siguiendo las indicaciones del presidente, lo cual está perfectamente estipulado en los artículos 1, 6, 9, 11 y 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

BREVES ANTECEDENTES GENERALES

La problemática de distinguir a las personas que presentan un servicio subordinado al Estado ha tenido diversos matices y ha generado distintos puntos de vista a lo largo de la historia, por ello tenemos que estudiarlo según la ideología, el tiempo, el lugar y, sobre todo, la política que se dicte en un área determinada.

En Atenas y Esparta, en la antigua Grecia, para tener acceso a las funciones públicas, era indispensable la condición de ciudadano —“hombre nacido en la ciudad”—, toda vez que dichas funciones eran consideradas altamente honoríficas.¹

¹ Miguel Acosta Romero, *Derecho Burocrático mexicano*, Porrúa, México, 1995, p. 27.

En la Edad Media, la función pública vino a ser un derecho privado de quien supo obligar a otros a prestarla, ya que el rey, el príncipe y los señores feudales obligaban a otros a prestar sus servicios para ellos, teniendo esta actividad un rasgo privado más que público.

ANTECEDENTES NACIONALES

Situándonos en la época colonial, las Leyes de Indias son las primeras en citar a los servidores públicos sin aportar definición alguna, concretándose únicamente a señalar algunas penas y ordenamientos de cómo desempeñar dicha función.

En 1814 se señalaron algunos derechos de los servidores públicos, precisamente en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, manifestando en el artículo 26 lo siguiente: “Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución”.²

La Constitución de 1824 citaba en su artículo 110 las atribuciones del presidente de la república, entre las que destacamos las siguientes fracciones:

IV. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

VI. Nombrar a los jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado y, en sus recessos, del Consejo de Gobierno.

² *Ibidem*, p. 29.

XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.³

La Constitución de 1836 estableció en el artículo 15 de la Cuarta Ley Constitucional, entre las prerrogativas del presidente de la república: “VI. Nombrar libremente a los secretarios del despacho, y poderlos remover siempre que lo crea conveniente”.

Por su parte, el artículo 85 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1857, estableció, entre las facultades y obligaciones del presidente de la república:

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.⁴

Posteriormente, en 1896, se expidió la ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, en la cual se establecieron algunas penas como la destitución del cargo y la inhabilitación, y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos, haciendo especial hincapié en la responsabilidad de los altos funcionarios.

En 1911 fue elaborado el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales, que intentaba asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, mas no llegó a ser aprobado. En 1920 se

³ *Ibidem*, p. 30.

⁴ *Ibidem*, p. 31.

intentó crear una Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo, también sin resultado.⁵

Años más tarde se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 5 de diciembre de 1938, el cual definió al trabajador al servicio del Estado como “toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”. El artículo 3º establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores; asimismo dividió a los trabajadores como de base y de confianza.⁶

EL SERVIDOR PÚBLICO EN EL DERECHO COMPARADO

El maestro Miguel Acosta Romero menciona que el servicio público de empleo apareció en el campo de la ciencia del Derecho en el año 1944, después de la creación de la Organización Internacional del Trabajo, trayendo esto consigo que los Estados buscaran una mayor creación de empleos, y la necesidad de legislar para regular lo concerniente a estos nuevos trabajadores.

ALEMANIA

En este país se consideran funcionarios los que ejercen permanentemente atribuciones que entrañan la soberanía del Estado o que, por

⁵ *Ibidem*, p. 32.

⁶ *Ibidem*, p. 35.

razones de su seguridad o por motivos de interés de la vida pública, no pueden confiarse a personas sometidas a relaciones de trabajo de derecho privado. Son funcionarios, por consiguiente, quienes ejercen competencias de mando y coerción, así como de protección ciudadana y civil, previsión social o educación.

Existen cuatro clases de funcionarios en la República Federal Alemana: los de cargos superiores, los intermedios, los ordinarios y los subalternos. Para los cargos superiores, los aspirantes deben aprobar dos exámenes y cumplir un periodo probatorio de cuatro años; después de esto, pueden obtener el nombramiento, que es vitalicio, y el ascenso se realiza automáticamente por grados.

ESPAÑA

Acosta Romero enuncia que en España, la administración pública se regula por la Ley 30 del 2 de agosto de 1984, la cual cita que el personal al servicio de la administración pública se divide en:

A) Administración central:

- a) Administración civil y militar del Estado;
- b) Administración de justicia;
- c) Administraciones de las comunidades autónomas; y
- d) Organismos autónomos dependientes de las administraciones del Estado.

B) Administraciones locales:

- a) Diputaciones provinciales;
- b) Ayuntamientos;
- c) Entidades locales menores;
- d) Agrupaciones forzosas de municipios; y
- e) Mancomunidades voluntarias de municipios.

C) Administración de la seguridad social:

- a) Tesorería de la Seguridad Social;
- b) Instituto Nacional de la Seguridad Social;

- c) Instituto Nacional de Salud;
- d) Instituto Nacional de Servicios Sociales; y
- e) Institución Social de la Marina.

Asimismo, el artículo primero de la ley antes citada menciona que ésta aplica:

- a) Al personal de la administración civil del Estado y sus organismos autónomos;
- b) Al personal civil al servicio de la administración militar y sus organismos autónomos; y
- c) Al personal funcionario de la administración de la seguridad social.

Todo el personal al servicio de la administración del Estado, sus cuerpos, escalas, categorías y clases, tendrá dependencia orgánica del Ministerio de la Presidencia, sin perjuicio de la que funcionalmente tenga con cada departamento.

En la Dirección General de la Función Pública existe un registro central en el que se inscribe a todo el personal al servicio de la administración del Estado, y en el que se anota preceptivamente todos los actos que afecten a la vida administrativa del mismo.⁷

FRANCIA

El concepto de funcionario público en Francia, al igual que en otros países europeos, se limita al funcionario permanente, no incluyéndose a los auxiliares, al temporal, ni al que está a prueba. Por ese motivo, la definición de los autores franceses para funcionario es: toda persona que ocupe un cargo permanente en los cuadros administrativos. Aunado a ello, el sistema de administración que se aplica en Europa es el burocrático o de carrera.

⁷ *Ibidem*, p. 46.

INGLATERRA

Los funcionarios públicos del Reino Unido reciben el nombre de servidores de la Corona (The Crown Servants).

En Inglaterra se pueden identificar cuatro clases de personal en la administración pública: la primera está integrada por funcionarios, que son los encargados de dar los lineamientos de la política administrativa; la segunda es la ejecutiva, los encargados de las cuestiones técnicas; la tercera está conformada por los que materializan las decisiones de la primera y segunda clase; y la cuarta son los trabajadores de escritorio.⁸

CONCEPTO DE BUROCRACIA

La palabra *burocracia* proviene del francés *bureaucratie*. La etimología de la voz se integra del francés *bureau* (oficina) y del helenismo *krátos* (poder, gobierno). Es un término que engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción.⁹

Otra acepción que se tiene de la voz *burócrata* es: “Persona que pertenece a la burocracia. Empleado de la administración pública que por su inoperancia y lentitud entorpece la administración del Estado”.¹⁰

La palabra *burocracia* también es utilizada peyorativamente. Se señala con ella, en ocasiones, a lo más negativo de la administración

⁸ *Ibidem*, p. 50.

⁹ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, voz Braulio Ramírez Reynoso, IJ-UNAM / Porrúa, México, 2002, p. 576.

¹⁰ Víctor de Santo (dir.), *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*, Ed. Universidad, Buenos Aires, 1999, p. 173.

pública; a lo caracterizado por las exigencias de detalle, la tramitación lenta, rutinaria y hasta superflua.

El doctor Andrés Serra Rojas expresa sobre el particular que: “En un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social.”¹¹

Por su parte, el abogado brasileño Oscar Bueno Magno afirma sobre el mismo concepto:

Burocracia es el aparato mantenido por el Estado para el ejercicio de sus actividades. Este aparato se compone de personas que se ligan a la administración de distintas maneras, a saber: *a)* Por vínculos políticos (presidente, gobernadores, etcétera); *b)* Por vínculos profesionales (servidores y funcionarios públicos); *c)* En virtud de requisición (reservistas, jurados, funcionarios electorales); *d)* Por causa de una emergencia (servicios voluntarios, como la extinción de un incendio); y *e)* Sin relación de dependencia, como es el caso de los contratados a través de solicitud civil de servicios.¹²

De las funciones anteriores se confirma el contenido más sociológico que jurídico del término *burocracia*, por lo que considero que es incorrecto aplicar este término para referirse al personal que presta servicios laborales al Estado. En los siguientes puntos se analiza los términos *funcionario público*, *empleado público*, *servidor público* y *cargo público*.

¹¹ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1988¹⁴, p. 361.

¹² Varios autores, *Instituciones de Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1987, p. 336.

FUNCIONARIO PÚBLICO

El término *funcionarios* es utilizado en el lenguaje común para caracterizar a todos los empleados de la administración pública, pero jurídicamente tiene un alcance más restringido y no se aplica sino a cierto tipo de servidores públicos. Gran parte del personal administrativo se encuentra ocupado bajo un régimen de derecho privado. Los servidores incluidos en el régimen de derecho público son quienes tienen la calidad de funcionarios.

El funcionario público está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asume actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado, desempeña las funciones esenciales que le atañen al Estado, y que cada Estado extiende o restringe a su arbitrio.

Otro rasgo que debe ser resaltado es que su labor se realiza de manera permanente a través de una carrera administrativa; que dicha carrera exige su profesionalización; y que tal profesionalización se basa en la formación y el perfeccionamiento continuo.

Para Gabino Fraga, el funcionario público “supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa, que da al titular un carácter representativo”.¹³

Para el uruguayo Enrique Sayagués Laso, los funcionarios públicos son las “personas físicas que actúan como titulares de los órganos estatales”.¹⁴

De acuerdo con José Canasi, el funcionario público “representa a la ley y comprende la voluntad del Estado de manera lícita”.¹⁵

¹³ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1986²⁶, p. 130.

¹⁴ Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1953, p. 255.

¹⁵ José Canasi, *Derecho Administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1981, p. 385.

Miguel Acosta Romero sostiene que el servidor público es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública, no es empleado público, y asume un carácter de autoridad.¹⁶

Olga Hernández Espíndola define al funcionario público como “un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando”.¹⁷

El maestro Serra Rojas manifiesta que el funcionario público se caracteriza por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo, al participar en los actos públicos, por no recibir en algunas legislaciones una retribución, y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura.¹⁸

Por ello, indica que este concepto posee las siguientes características:

1. Una designación legal;
2. El carácter de permanencia;
3. El ejercicio de la función pública que le da poderes propios;
4. Su carácter representativo.

Serra Rojas, al citar a Waline, dice que no se debe confundir la noción de *funcionario*, que es una noción administrativa, con la de *agente*, por oposición al gobierno, que pertenece al ámbito del derecho constitucional, particularmente estudiada por Duguit.

Dicha tesis sostiene que:

Los gobernantes detentan la fuerza, exteriorizan según su propia voluntad individual, ni en el Estado ni en la Nación hay voluntad. En

¹⁶ Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, p. 105.

¹⁷ Varios autores, *op. cit.*, p.

¹⁸ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 366.

cambio los agentes obran acomodándose en sus funciones a los gobernantes y a la ley. La jerarquía en que se hallan enquistados arranca de los gobernantes, por ello se debe entender por agente funcionario, aquel que participa normal y permanentemente en el funcionamiento del servicio público.¹⁹

Esto se complementa diciendo que el funcionario es el individuo investido de un empleo o función permanente y que colabora en el funcionamiento de un servicio público.

Olivera Toro hace hincapié en los elementos del funcionario, dentro de los cuales considera:

- a) Permanencia en el empleo;
- b) Integración en un cuadro, esto es, una categoría de empleos fijados por las leyes y reglamentos en forma jerarquizada, logrando su integración por la operación jurídica de la titularización; y
- c) Participación de un servicio público.

Por su parte, la doctrina general italiana considera que el rango de funcionario se determina por la relación que guarda con el Estado, ya sea formando la voluntad de éste o simplemente representándolo, y los empleados se definen por la naturaleza de su actividad, que implica la prestación de sus servicios de un modo permanente y para fines profesionales.

Por ello, podemos afirmar que funcionario es aquel que desempaña o ejecuta las decisiones en la administración pública, y que carece de decisiones propias, ya que únicamente lleva a cabo las decisiones del Ejecutivo.

Lo anterior se afirma con la doctrina administrativa francesa, ya que para poder tomar decisiones se tiene que ser político y por ende

¹⁹ Jorge Olivera Toro, *Manual de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1998, p. 326.

tener el poder, el cual, al estar radicado en el pueblo y éste elegir a sus representantes por elección directa, se representa jurídicamente en las figuras de representación popular, ya sea de manera directa o indirecta. Algunos ejemplos son los titulares del Poder Ejecutivo, los representantes del Poder Legislativo, los presidentes de los poderes judiciales y los presidentes de los órganos autónomos.

Se afirma que es gobernante toda persona que participa en la gestión de los asuntos públicos, a consecuencia de una designación que le confiere o le supone una fuerza política, sea personal, sea representativa.

Por ello, se debe considerar que el rango de funcionario en el sector central se inicia a partir del nivel de secretario de Estado y abarca hasta el nivel de mando medio superior, o sea, jefes de departamento o sus equivalentes en la administración pública paraestatal, toda vez que los nombrados en primer lugar actúan bajo acuerdo del presidente de la república, quien es el que toma las decisiones, y ellos las ejecutan; así lo enuncian los artículos 1, 6, 9, 11 y 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976, cuya última reforma fue realizada el 13 de marzo de 2002:

Artículo 1. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal.

Artículo 6. Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente de la república acordará con todos los secretarios de Estado, los jefes de los departamentos administrativos y el procurador general de la república.

Artículo 9. Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezca el Ejecutivo Federal.

Artículo 11. Los titulares de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la república.

Artículo 12. Cada secretaría de Estado o departamento administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del presidente de la república.

En la legislación mexicana encontramos una confusión terminológica para referirse a las personas que prestan sus servicios al Estado, ya que la Constitución hace referencia a funcionarios (art. 3, fracción VIII), funcionarios y empleados (art. 8), funcionarios federales (art. 124), funcionarios públicos (art. 128), altos funcionarios (art. 72, apartado J), empleados y servidores públicos (arts. 89, 108, 109, 110, 112, 113 y 114), servidores públicos (art. 123), y cargos de confianza (art. 123), este último que, interpretado a *contrario sensu*, da origen a cargos de base. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos engloba en estos últimos términos a los mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado divide a éstos en trabajadores de base y de confianza, así mismo, hace una enumeración de ellos. La Ley del Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado mantiene el concepto de trabajador.

EMPLEADO PÚBLICO

Debemos distinguir entre el concepto de funcionario y el de empleado. El primero supone un cargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación extrema que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo concurre a la formación de la función pública, de tal manera que, examinando cada uno de los casos enumerativamente fijados por los preceptos a que nos referimos en un principio, se encuentra que todos ellos tienen ese carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los particulares.²⁰

Por ese motivo, nos debemos remontar a lo preceptuado por el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que trata de las “responsabilidades de los servidores públicos”, y que sujeta a responsabilidades, sin distinción, a todas aquellas personas que participan en un empleo, cargo o comisión en la administración pública centralizada, descentralizada, desconcentrada, organismos autónomos, y a los miembros de los poderes Legislativo y Judicial.

De todos los conceptos apuntados podemos concluir que el funcionario público es la persona física cuyo cargo y competencias están comprendidos en la ley o en el reglamento (generalmente interno y orgánico) de la dependencia u órgano, lo cual le otorga un carácter de representación y cumplimiento de la voluntad estatal, que alcanza actuando bajo acuerdo del gobernante con la finalidad

²⁰ *Ibidem*, p. 328.

de hacer cumplir sus decisiones, las cuales tienen que estar encaminadas al bien común.

Debido a la problemática y confusión que existe en nuestra legislación al ocupar varios conceptos para referirse a las personas que prestan sus servicios al Estado, analizaremos los de *empleado público*, *servidor público* y *cargo público*.

Para Acosta Romero, *empleado público* es: “aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente a un órgano público, mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley”.²¹

Gabino Fraga afirma que la figura de empleado público supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública; no tiene facultades representativas ni fuera ni dentro del organismo o dependencia; es, como señala Fraga, un recurso humano que entrega su voluntad a la dirección del funcionario.²²

Serra Rojas indica que “el empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley...”.²³

De las definiciones anteriores, podemos concluir que el empleado público recibe órdenes de su superior jerárquico, o sea, un funcionario, quien le delega ciertas tareas, encontrándose en este supuesto el personal de enlace y el operativo, los cuales no tienen facultades concedidas por la ley o algún manual interno, sólo atribuciones perfectamente descritas en los cuerpos normativos.

Acosta menciona que las características de los empleados públicos son:

a) Denominación específica;

²¹ Miguel Acosta Serra, *op. cit.*, p. 105.

²² Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 130.

²³ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 359.

- b) Atribuciones definidas y descritas en los cuerpos normativos;
- c) Retribución por salario;
- d) De naturaleza permanente o de base; y
- e) Creado por ley.

Por lo que concierne al término *servidor público*, el mismo Acosta dice:

Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal).²⁴

El primer párrafo del artículo 108 constitucional cita:

...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral (...)

Podemos afirmar que el servidor público y el funcionario público trabajan al servicio del gobernado, y la única diferencia reside en un aspecto interno de la administración pública, toda vez que las personas que encuadran en las definiciones aportadas son sujetas de responsabilidad administrativa, civil y penal, y sólo el funcionario público representa ante los gobernados a la dependencia a la que está adscrito.

²⁴ Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, p. 106.

CARGO PÚBLICO

Por último, se analizará el concepto de *cargo público*, el cual es definido por Acosta Romero de esta forma: “Es el lugar instituido en la organización pública, con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley.”²⁵

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982, considera que podrán ser sujetos de juicio político, en expresa remisión al artículo 110 de la Constitución General: los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la república, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos; así como, los gobernadores de los estados, los diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de Justicia locales; entre otros.

Los citados por dicho artículo son considerados como quienes ocupan los cargos públicos, mismos que son de niveles altos y conceptualizados por la Ley Federal del Trabajo como empleados de confianza, los cuales carecen de protección jurídica.

²⁵ *Idem.*

*ESTABILIDAD EN EL EMPLEO
DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS*

Una vez analizados los conceptos de *funcionario público* y *cargo público*, se analizará la problemática que tienen estas personas con respecto a la estabilidad en el empleo, toda vez que nuestra legislación laboral los contempla en la categoría de empleados de confianza. El artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo cita:

La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Por tal motivo surge una confusión desde el punto de vista del derecho laboral, toda vez que esta rama del derecho hace una distinción clara y precisa en el artículo 123, apartado B, de la Constitución, y en su ley reglamentaria, que es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual cita en su artículo 4: “los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base”.

El artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado cita quiénes son trabajadores de confianza en el gobierno federal, determinando posteriormente por exclusión, en el artículo 6, a los trabajadores de base. Así, dicha ley dispone:

Artículo 5. Son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del presidente de la república;

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado *B* del artículo 123 constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de dicha ley sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones, ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: secretario, subsecretario, oficial mayor, coordinador general y director general en las dependencias del gobierno federal o sus equivalentes en las entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantías.

j) Los secretarios particulares de: secretario, subsecretario, oficial mayor y director general de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito.

l) Los agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas.

(...)

(...)

III. En el Poder Legislativo; en la Cámara de Diputados: el oficial mayor, el director general de departamentos y oficinas, el tesorero general, los cajeros de la Tesorería, el director general de Administración, el oficial mayor de la Gran Comisión, el director industrial de la imprenta y encuadernación y el director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el contador y el subcontador mayor, los directores y subdirectores, los jefes de departamento, los auditores, los asesores y los secretarios particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: oficial mayor, tesorero y subtesorero.

IV. En el Poder Judicial: los secretarios de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en el Tribunal de Justicia del Distrito Federal, los secretarios del Tribunal Pleno y de las salas.

Como se observa, tres son los criterios para considerar a los trabajadores como de confianza:

- a) Porque su nombramiento sea hecho directamente por el presidente de la república o porque su nombramiento o ejercicio requieran la aprobación expresa del mismo;
- b) Por la naturaleza de sus funciones; y
- c) Por el órgano al cual se encuentran adscritos.

Las personas que se encuentran en los supuestos enunciados son tratadas de manera especial por la legislación laboral, presentando diversas problemáticas, tales como:

- Carencia de derecho a la estabilidad en el empleo.
- No tienen derecho a recibir indemnización laboral cuando son separadas del puesto, cargo o comisión ni el derecho a la reinstalación obligatoria.
- Al no tener este derecho a la inamovilidad o estabilidad en el empleo, se propicia el abuso del cargo, lo que a su vez genera actos de corrupción.
- Las disposiciones legales que las regulan son ambiguas y complejas, por lo que en muchos casos su interpretación obliga a un régimen de suplencias.
- El vínculo de trabajo se establece a través de un acto administrativo como es el nombramiento y no a través de un acto de naturaleza laboral como sería un contrato individual de trabajo. En consecuencia, los efectos del nombramiento pueden darse por terminados unilateralmente en cualquier momento y por cualquier circunstancia.
- No tiene un horario fijo, ni derecho a pagos de tiempo extra.
- En virtud de que la mayoría de las disposiciones que las regulan son de carácter administrativo, **no tienen rango de ley**, éstas pueden ser modificadas en cualquier momento en perjuicio del trabajador de confianza.

Dicho lo anterior, se puede concluir que los trabajadores de confianza al servicio del Estado, o sea, los funcionarios públicos y los que ocupan cargos públicos, no cuentan con una estabilidad y tranquilidad en el empleo, ya que pueden ser removidos en el momento en que así lo decida el superior jerárquico inmediato o mediato, lo que puede ocasionar distracción, preocupación y corrupción.

Esto es reforzado con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que enuncia lo siguiente:

Tesis 316: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. DE CONFIANZA. NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO B DEL ART. 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos, reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado B, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no [en] lo referente a la estabilidad en el empleo.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA Romero, Miguel: *Derecho Burocrático mexicano*, Porrúa, México, 1995.
- CUEVA, Mario de la: *El nuevo Derecho mexicano del Trabajo*, Porrúa, México, 1984⁹.
- CANASI, José: *Derecho Administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1981.

- DE BUEN L., Néstor: *Derecho del Trabajo*, Porrúa, tomo I, México 1989⁷.
- DE SANTO, Víctor (dir.): *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*, Ed. Universidad, Buenos Aires, 1999.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana*, voz *Braulio Ramírez Reynoso*, IIJ-UNAM / Porrúa, México, 2002.
- FRAGA, Gabino: *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1986²⁶.
- GUERRERO, Omar: *El funcionario, el diplomático y el juez*, INAP / Plaza y Valdés, México, 1998.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- MORALES Paulín, Carlos A.: *Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1995.
- OLIVERA TORO, Jorge: *Manual de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1997⁷.
- SAYAGUÉS Laso, Enrique: *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1953.
- SERRA Rojas, Andrés: *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1988¹⁴.
- TRUEBA Urbina, Alberto: *Nuevo Derecho del Trabajo*, Porrúa, México 1980⁵.
- VARIOS autores: *Instituciones de Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1987.

CONCEPTO DE ÉTICA

EL BIEN Y EL MAL

No puede esperarse iniciar un trabajo sobre ética que no se permita plantear, por lo menos de manera general, el tema de origen, es decir, el tema del bien y del mal. Está claro que en la mente y el corazón del hombre se da por naturaleza la intención de obrar bien, al menos en la gran mayoría de las personas. El problema no estriba en que los seres humanos de pronto prefieran masivamente obrar mal. El punto delicado se encuentra en saber lo que debe entenderse por bien y lo que debe entenderse por mal. ¿Qué es lo que está bien y qué, lo que está mal? ¿Quién lo decide? ¿Con qué argumentos?

Mientras no tengamos esto claro no podremos avanzar, porque finalmente se trata de sostener de modo racional un principio rector de la conducta del hombre, generador del derecho y fundamento de cohesión y viabilidad de la vida social de toda comunidad.

¿Cómo podemos distinguir con objetividad lo bueno y lo malo?, ¿o acaso no hay diferencia objetiva y todo queda a la interpretación

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Anáhuac. Coordinador de unidades territoriales, investigador y académico de la misma universidad.

de quien juzga? Éste bien puede ser el problema fundamental de la ética.

Algunos referentes de comportamiento pueden ser:

- La propia conciencia
- La ley
- La moral

Las tres fórmulas enunciadas presentan por sí solas grandes inconvenientes. Por un lado, quien actúa conforme a la propia conciencia no garantiza que actuará objetivamente bien, porque, para empezar, existe la posibilidad de que su propia conciencia no se encuentre debidamente formada. Así, es común encontrar personas que justifican ciertos actos por considerarlos “males menores”, y, al convertirse en costumbre, la propia conciencia deja de ser un juez imparcial, pues está *domesticada* por el voluntarismo de la persona en cuestión.

Actuar conforme a la ley parece ser un camino práctico y confiable. Lo sería si en todos los casos la ley fuera en sí misma moralmente buena, y por tanto justa. Pero aquí cabe preguntarse quién hace la ley y con qué criterios. ¿Los que hacen la ley actúan bien? Si la ley siempre fuera buena, no existirían tantas instituciones y recursos jurídicos para defenderse de ella. De ahí que en México haya leyes (no pocas, por cierto) que simplemente son inconstitucionales, y se admite el recurso de amparo para defenderse de ellas y evitar su aplicación. Existen instituciones como las comisiones de derechos humanos, que sirven para defender al ciudadano del poder del Estado, el cual actúa por medio de los gobernantes supuestamente con base en leyes. La moralidad de quien se escuda en la ley puede ser muy cuestionable, aun cuando dicha persona no se separe un ápice del texto legal. Puede ser el caso de un ministerio público que, sin separarse de la ley, pero con intenciones torcidas, involucre a un inocente en una averiguación dentro de un proceso penal con pruebas

que de sobra conoce no son suficientes. De ahí que el simple apego a la ley no sea suficiente para determinar que se está actuando bien.

Actuar conforme a la moral o conforme a ciertos principios religiosos no ofrece por ese simple hecho garantías. La moral personal puede adolecer de los mismos vicios que los de la conciencia, que ya hemos visto. La moral de grupo o la religión también puede no ser suficiente. Ahí tenemos el caso de aquel grupo sectario de Waco, Texas, que decidió tomar su propia vida y la de sus hijos incendiando la casa en que se encontraban porque según ellos ésa era la forma de alcanzar el paraíso. Algo similar puede decirse de los fundamentalistas islámicos que secuestraron los aviones del 11 de septiembre y asesinaron a miles de personas persiguiendo la promesa de un premio en la vida eterna.

Por tanto, no es suficiente actuar conforme a la propia conciencia, la ley o la moral, porque en todos estos casos se corren graves riesgos de interpretación y más tarde de conducta.

Es pertinente, además, plantearse el problema del fin y los medios. ¿Basta perseguir un fin lícito para actuar mal? O, por el contrario, ¿es lícito conformarse con actuar bien a pesar de que el resultado sea un mal?

Igualmente debe considerarse la cuestión de la validez universal de las normas morales, ¿son fijas o cambian con el tiempo? Este problema es hoy más vigente que nunca porque permea en la sociedad un relativismo moral que llega a justificarlo todo: “si para él está bien, hay que respetarlo”, “si eso es lo que le enseñaron y son sus costumbres, entonces está bien para ella”; como si el bien dependiera de lo que se nos dice o lo que se acostumbra.

Cierto es que quien actúa con buena intención tratando de apegarse a alguno de los criterios anteriores camina por lo menos un paso delante de quienes conociendo el mal lo realizan sin miramientos; pero eso no nos permite juzgar como bueno algo que objetivamente está mal.

Sócrates, considerado por algunos el fundador de la ética, afirmó: “Yo no temeré ni huiré nunca de males que no conozco y que son quizá verdaderos bienes; pero temeré y huiré siempre de males que sé con certeza que son verdaderos males”.¹

Ya desde entonces el gran filósofo se planteaba la dificultad para diferenciar entre el bien y el mal, aceptando la posibilidad de confundir bienes con males, pero deja ver claramente el criterio para salir de la duda: el conocimiento; y, por tanto, hace patente la necesidad de conocer los fundamentos del bien para obrar en consecuencia y evitar el mal. Tal es el fin de la ética.

LA ÉTICA COMO CIENCIA

La ciencia se define como “el conocimiento de las cosas por sus causas”,² y la ética se apega a esta definición, pues busca explicar la bondad o maldad de los actos humanos por sus causas. Este carácter permite distinguir a la ética de una simple “intuición moral”. No se juzgan los actos empíricamente en cuanto tales, sino en función de sus causas.

La ética es, en cuanto ciencia, eminentemente racional, y aquí empezamos a dilucidar el camino que permite que en la ética se encuentren las diversas corrientes de pensamiento en cuanto que se argumenta con base en la razón, y gracias a ella se alcanzan las coincidencias. Por tanto, como ejercicio racional, la ética no se explica por presentimientos, intuiciones, ocurrencias y demás criterios subjetivos.

La ética es además una ciencia práctica, es decir, no se constituye como tal para acumular conocimiento, sino que toda ella está dirigida a su realización práctica en la vida del hombre. No es por tanto una ciencia especulativa o teórica.

¹ Platón, *Diálogos – Apología de Sócrates*, Editorial Porrúa, 1976,¹⁶ p. 10.

² *Diccionario Práctico de la Lengua Española*, Espasa Calpe, Madrid, 1998, p. 148.

Raúl Gutiérrez Sáenz lo expresa de la siguiente manera: “No es lo mismo saber simplemente por saber, que saber para actuar. La ética es un saber para actuar”.³

Otra característica de la ética es que se trata de una ciencia normativa, es decir, que dicta normas para la vida, orienta la conducta práctica.

Como toda ciencia, cuenta con un objeto material y un objeto formal. El objeto material de la ética son los actos humanos, y el objeto formal es la bondad o maldad de esos actos humanos.

Luego de esta revisión del concepto de ética, podemos citar sus características: es una ciencia racional, práctica y normativa, cuyo objeto es la bondad y maldad de los actos humanos.

De acuerdo con la definición de Raúl Gutiérrez Sáenz: “Es una ciencia práctica y normativa que estudia racionalmente la bondad y maldad de los actos humanos”.

Este concepto permite apreciar con claridad la naturaleza científica de la ética y su objeto de estudio, ofreciendo para los efectos de este trabajo una base confiable sobre la cual proseguir hacia la especificidad de la ética del servidor público.

EL SERVIDOR PÚBLICO

CONCEPTO

La definición de Narciso Sánchez Gómez sobre *servidor público* es:

El servidor público es la persona física que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los poderes del Estado, bajo

³ Raúl Gutiérrez Sáenz, *Introducción a la Ética*, Editorial Esfinge, México, 1981¹⁴, p. 18.

un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender a necesidades sociales.⁴

Sobre esta definición queda muy claro el concepto en cuanto a la persona del servidor público, la naturaleza de la dependencia para la que trabaja y del régimen jurídico que la norma, así como el tipo de necesidades que atiende.

Vale la pena detenerse en esto último, porque, al constituirse como un servidor de la sociedad, el servidor público alcanza una dimensión especial, por lo menos en la teoría, que debiera concederle mayores honores, pero también más graves responsabilidades. Una persona que dedica su trabajo profesional al servicio de los demás, a través de una dependencia pública, tiene el mérito de invertir su esfuerzo no en su beneficio personal, sino en beneficio del pueblo. Esto en principio debe constituirse en un reconocimiento social (como ocurre en países europeos desarrollados), pero a la vez implica una responsabilidad mayor por cuanto significa estar empleado y contratado por el pueblo a través de las autoridades electas facultadas para ello. Los bienes que el servidor público utiliza para trabajar, y en general los que administra, pertenecen al pueblo, y en función de ello se hace indispensable una mucho mayor responsabilidad.

ATRIBUTOS DEL SERVIDOR PÚBLICO

Luego de revisar ampliamente literatura al respecto, concluyo que son dos los atributos fundamentales que debe reunir todo servidor público de cualquier nivel. Hay una diferencia entre los atributos y las conductas, que también veremos más adelante. Estos atributos son:

⁴ Narciso Sánchez Gómez, *Primer curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1998, p. 374.

- Vocación para el servicio público
- Competencia profesional para el puesto por desempeñar

En cuanto a la vocación para el servicio público podemos decir que el servidor público no debe ser un trabajador ocasional que en algún momento requirió generarse un ingreso y, por tanto, al encontrar una oportunidad en la administración pública, se convirtió en servidor público. No importa si se es presidente de la república, magistrado de la Suprema Corte, diputado, senador, secretario de Estado, o si se es secretario de acuerdos en un juzgado, cartero, policía, cajero, encargado de ventanilla. Todos deben tener una vocación para el servicio público, para cumplir su trabajo como es debido. La vocación puede definirse como la inclinación hacia una profesión o carrera. Esto quiere decir que se prefiere una ocupación de entre todas, y si se prefiere es porque se experimenta personalmente un gusto por las tareas inherentes a esa profesión y sus fines.

Así, el servidor público debe preferir trabajar en la administración pública por encima de otras alternativas y comprender que su elección o preferencia conlleva una responsabilidad. Por tanto, un servidor público no puede tener la misma actitud que un empleado de una empresa privada, pues, mientras el segundo quizás sólo busca generarse un ingreso, el primero buscará legítimamente esto, pero antes buscará prestar un servicio al pueblo a través del encargo en cuestión.

Dentro de la vocación para el servicio público debe darse la comprensión de lo que esto es y será. Debe conocerse el ámbito de trabajo de un servidor público, la normatividad a la que está sujeto, los beneficios y sacrificios de su trabajo.

Por su parte, la competencia profesional para desempeñar el encargo correspondiente resulta fundamental. No resultaría ético emplear en determinado cargo a una persona que no tiene facultades

para ello, porque en el mejor de los casos sucederá que ocupará más tiempo y recursos en prestar un servicio deficiente en comparación con aquel que tiene la preparación necesaria.

Tanto la falta de vocación como de preparación generan el enemigo principal del servicio y del servidor público: la corrupción.

La falta de vocación propicia corrupción porque, cuando un servidor público no la tiene y por tanto no guarda especial aprecio por su trabajo, buscará más bien la oportunidad de encontrar un beneficio económico. No le preocupa hacer una carrera en la administración pública, sino allegarse los mayores beneficios posibles en el menor tiempo, para saciar sus ambiciones.

La falta de preparación para desempeñar el encargo también genera corrupción porque, al enfrentar la necesidad de desarrollar ciertas funciones y no encontrarse capacitado para ello, el servidor público tenderá a resolver su problema mediante componendas con otros servidores públicos o bien a deformar el perfil del puesto en cuestión hasta adaptarlo a su propio perfil personal, violando con ello procedimientos y normas.

MARCO LEGAL DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El título IV, “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, comprende de los artículos 108 al 114, y en el 109, fracción III, y en el 113, se hace alusión a los siguientes valores en el desempeño de la función pública:

- Legalidad
- Honradez
- Lealtad

- Imparcialidad
- Eficiencia

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El artículo 47 en todas sus fracciones establece las responsabilidades de los servidores públicos y, en consistencia con la propia Constitución, se refiere a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas por éstos durante su desempeño.

En cuanto al comportamiento de los servidores públicos, dispone con claridad la responsabilidad de éstos en el manejo de bienes y recursos de la nación, así como normas de aprovechamiento de dichos recursos, delimitando la discrecionalidad de su utilización, lo mismo para el caso de contratación de servicios o adquisiciones a los particulares.

Se prevé el mecanismo de la declaración patrimonial, que permite a la autoridad conocer al inicio, durante y al final del encargo público el patrimonio con que cuentan el servidor público y sus familiares cercanos.

La autoridad encargada de aplicar esta ley es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que está facultada para aplicar las sanciones que el caso amerite, desde inhabilitación temporal hasta denuncia penal ante la Procuraduría General de la República. La Secodam cuenta con intervención directa en cada dependencia de gobierno a través de las contralorías internas, que, aun estando dentro de la estructura de cada entidad, reportan a la Secodam.

Finalmente, para el caso de México, existe la Contraloría Superior de la Federación, radicada en el Poder Legislativo, con facultades de revisión y promoción de sanciones para los tres poderes de la Unión.

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Los principios en que se basa esta ley son, tal como dispone su artículo segundo:

- Legalidad
- Eficiencia
- Objetividad
- Calidad
- Imparcialidad
- Equidad
- Competencia por mérito

Aunque ésta no es una ley que disponga un comportamiento ético por parte del funcionario, lo propicia en cuanto a la forma en que permanece y progresa en su carrera dentro de la administración, evitando con ello prácticas indeseables.

ELEMENTOS ÉTICOS EN LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

ARGENTINA

En la Constitución no se establece un mecanismo para vigilar la conducta de los servidores públicos. En legislación secundaria existe la Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General de la Nación (1956). En ella se consignan algunos preceptos:

- Responsabilidad: en algunos artículos se consigna que los servidores públicos deberán responder por responsabilidad administrativa, civil o penal
- Diligencia, buen comportamiento y respeto: los servidores públicos deberán responder por los daños causados por su culpa o negligencia

- Manejo de recursos para los fines establecidos
- Adquisición o venta de bienes públicos: reglas generales de concurso y asignación de obras
- Declaración patrimonial: ante el Tribunal de Cuentas, cada mes
- Denunciar por escrito la responsabilidad administrativa de otros servidores públicos
- Como sanciones se encuentran, según el caso: *a)* sanción económica, *b)* destitución, *c)* suspensión, *d)* amonestación, *e)* inhabilitación temporal, *f)* fijación coactiva de recuperación económica

BRASIL

La Constitución dispone en sus artículos 70 a 74 que el Congreso Nacional de este país será quien deberá llevar la fiscalización contable, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración. El control externo al que se refiere la Constitución es el Tribunal de Cuentas de la Unión, al cual le compete la revisión de las declaraciones patrimoniales tanto del presidente como de los demás servidores que tengan a su cargo el manejo de la hacienda pública o bienes nacionales, imponiendo a los responsables, en caso de irregularidades, las sanciones establecidas por la ley.

En la legislación secundaria de Brasil nos encontramos con el Estatuto de los Funcionarios Públicos, en el cual se establece un código ético, que dispone el cumplimiento del funcionario público de acuerdo con los siguientes principios:

- Responsabilidad
- Diligencia
- Apego a la ley
- Reserva sobre los asuntos que conozca con motivo de su encargo
- Respeto a superiores e inferiores

- Informar por escrito de las irregularidades de que tenga conocimiento
- No realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular
- Abstenerse de recibir dinero o regalos de parte de particulares
- Velar por la economía pública

ESPAÑA

La Constitución española establece en su artículo 136 el Tribunal de Cuentas, órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público gubernamental. En el artículo 103 se encuentra el fundamento legal del estatuto de los funcionarios públicos, para establecer los parámetros de la función administrativa.

En la legislación secundaria se cuenta con la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, que establece varios organismos de vigilancia:

- Consejo de Ministros
- Presidente del gobierno
- Ministro de Economía y Hacienda
- Ministros, subsecretarios y directores generales
- Comisión Superior de Personal

Entre los principios éticos que se establecen legalmente destacan:

- Diligencia, buena conducta y respeto al ciudadano
- Reserva sobre los asuntos que conozca en su encargo
- Respeto a superiores e inferiores
- No desempeñar funciones de otro encargo oficial o particular
- Denunciar por escrito las irregularidades que conozca

ESTADOS UNIDOS

En la Constitución estadounidense no encontramos ningún mecanismo de vigilancia hacia los servidores públicos; sin embargo,

existe ya un código de conducta ética, el cual establece varios principios:

- Lealtad a la Constitución, a las leyes y a los principios éticos, por encima del interés personal
- Los empleados no deben tener interés financiero en conflicto con el desempeño de su función o la de su cónyuge, hijos o socios
- Reserva sobre la información que conozcan con motivo de su encargo
- Abstenerse de recibir regalos o dinero en el ejercicio de su encargo
- No comprometer al gobierno sin autorización
- No obtener provecho particular en función del encargo, fuera de su remuneración de ley
- Imparcialidad en sus actividades
- Proteger y conservar la propiedad federal y utilizarla según lo dispuesto en la ley
- No desempeñar funciones o encargos particulares u oficiales mientras dura su encargo
- Denunciar por escrito cualquier irregularidad que se conozca
- Cumplir de buena fe sus obligaciones
- Diligencia y buena conducta en el cumplimiento de su encargo
- Honestidad y esfuerzo

FRANCIA

La Constitución francesa no establece ningún mecanismo u órgano de control, ni del gasto público ni de las faltas cometidas por funcionarios en el ejercicio de su encargo. En la legislación secundaria encontramos la Ley que determina los Derechos y Obligaciones de los Funcionarios Públicos, de donde deriva el código ético, cuyos principios son:

- Diligencia, buena conducta y respeto en el trato al ciudadano
- Reserva sobre los asuntos que conozcan durante su encargo
- Respeto a superiores e inferiores
- No desempeñar otras funciones particulares u oficiales
- Excusarse en los casos requeridos por las leyes

*EL EJEMPLO DE ALGUNOS
PERSONAJES DE LA HISTORIA*

ALEJANDRO MAGNO – EL LIDERAZGO

Al hablar de servidores públicos de un nivel superior resulta indispensable, en mi opinión, pensar en el liderazgo. El servidor público tiene ante sí la responsabilidad de servir a su pueblo, y, en gran medida, por ser una figura pública, es ejemplo para seguir e imagen de nuestro país ante el mundo. Por eso pienso que el liderazgo debe ser uno de los valores de todo servidor público de alto nivel.

El líder es un ser ejemplar, un ser cuya conducta inspira a quienes lo siguen, pero ante todo es un ser que se compromete con las causas comunes, las comparte y se ubica como primero en el frente de batalla. Ésa fue siempre la actitud de Alejandro Magno, sin entrar a juzgar por lo pronto la licitud de sus propósitos o el medio mismo de la guerra, que empleó como nadie en la historia.

Liderar es compartir las penalidades, pero no de manera resignada y pasiva, sino desde la decidida voluntad de superarlas mediante la persecución de nuevos estadios de realización colectiva. Liderar es aportar ejemplaridad al comportamiento público para despertar a la naturaleza humana a su propia y portentosa grandeza. Liderar es hacer a los

hombres partícipes de su horizonte de trascendencia. Liderar es anunciar la verdadera Gloria.⁵

Cuánta falta han hecho en el mundo líderes de este corte que encaminen a sus pueblos a la “realización colectiva”. Qué distinta sería por ejemplo la historia de México si hubiésemos contado con más líderes de este tipo en los momentos fundamentales.

Alejandro además fue un ser dotado de iniciativa y originalidad, cualidades necesarias para un líder. Lo aprendido de su padre, Filipo, y de su maestro, Aristóteles, le permitió desarrollar ambas facultades en grado sumo.

Finalmente, el líder, como Alejandro Magno, debe asumir su compromiso con una inagotable actividad fundadora; fundadora de instituciones que, puestas al servicio del pueblo, marquen con claridad momentos de progreso y desarrollo.

CHARLES DE GAULLE – LA LEALTAD

De Gaulle cita en sus *Memorias de guerra*, cómo durante toda su vida había contemplado a Francia como “la princesa de los cuentos de hadas”. La patria había sido agredida y el deber de todo francés era acudir en su auxilio.

La lealtad anima el carácter de Charles de Gaulle desde su propia educación. Lealtad a la tierra de los mayores, a la que generaciones precedentes entregaron ilusiones, energía y creatividad. Lealtad a un legado cultural que enriquece la pluralidad intrínseca a los hombres. Lealtad a un modelo político regido por la tolerancia, el respeto a la dignidad

⁵ Gustavo Villapalos y Enrique San Miguel, *Los valores de los grandes hombres*, Editorial Planeta, colección Testimonio, Barcelona, 2001, p. 24.

humana y los derechos fundamentales de las personas, la pluralidad y la regla de las mayorías. Charles de Gaulle sería siempre un demócrata, y un demócrata sin prejuicios ideológicos. El ideal de servicio al bien común no es patrimonio de planteamiento particular alguno.⁶

La lealtad a Francia por parte de De Gaulle no encontró límite en su tradicional sumisión al superior militar. Cuando en la primavera de 1940 Francia cayó ante Alemania, pidió la paz y formó un nuevo gobierno bajo la presidencia de Philippe Pétain, el ya entonces general de brigada Charles de Gaulle adoptó una decisión particularmente difícil para alguien que como él, militar, fue admirador y subordinado de Pétain: no reconocer la derrota ni al nuevo gobierno francés, llamando a sus conciudadanos a continuar la lucha desde todos los rincones de Francia y sus colonias: La Francia Libre.

Ésta es una lección de lealtad bien entendida, porque, si bien se debe lealtad a los superiores y gobernantes, se debe lealtad ante todo a la patria.

De Gaulle exponía su vida, carrera y honorabilidad en el empeño de no desfallecer en el combate frente al enemigo y proseguir hasta la victoria final.

No todo lo que hizo De Gaulle resultó lo mejor para él y para Francia, pero pocos podrían escatimarle que lo hizo fundado en una profunda convicción de lealtad a su patria, a la que amó y defendió desde su trinchera.

ABRAHAM LINCOLN – LA AUSTERIDAD

Cuando Lincoln inició su primera campaña para el Congreso del estado de Illinois, recibió del Partido Republicano la simbólica cantidad de doscientos dólares para sufragarla. Al concluir la campaña,

⁶ *Ibidem*, p. 16.

devolvió ciento noventa y nueve dólares y veinticinco centavos. Al utilizar su propio caballo para los desplazamientos y alojarse en casa de sus amigos, de cuya hospitalidad disfrutaba, el gasto se limitó a invitar en una taberna un barril de sidra a algunos de sus partidarios por la cantidad de setenta y cinco centavos. Él lo consideró un gasto necesario de campaña, pero ofreció rembolsarlo a su partido si es que se consideraba que hubiese sido un gasto innecesario por superfluo.

El origen de la austeridad de Lincoln debe buscarse en la personalidad del pionero, que se habituó a luchar contra todo tipo de inconvenientes, entre los cuales por supuesto se encontraba la ordinaria escasez de recursos básicos.

Como abogado, Lincoln ejerció una práctica que igualmente denotó su espíritu de austeridad, pero no sólo de eso, sino de un gran amor por la justicia. Nunca aceptó adelantos a cuenta de asuntos de los que aún no había decidido hacerse cargo. Buscó por tanto revisar los asuntos y evaluar la causa que defendería, de manera que, antes de recibir pago alguno, pudiese aceptar o negar sus servicios evitando comprometerse por un interés económico.

La austeridad en sí misma no aporta las cualidades necesarias para un estadista, pero sirve como base para que muchas de éstas crezcan y se desarrollen. El hombre austero sabe salir de sí mismo para entregarse a los demás, cualidad que todo líder y servidor público deben tener. El hombre austero sabe enfrentarse a la adversidad porque sabe vivir con pocas cosas, de las cuales, más pocas aún son de tipo material.

El hombre austero vive ante todo de convicciones, valores, principios e ideales. Lucha por ellos porque no encuentra interés en luchar por sí mismo o sus necesidades.

El hombre austero, en su desapego por los lujos y las vanidades, se convierte en un hombre incorruptible a quien el mundo de hoy no destruye con su vorágine materialista.

No cabe duda de que la austeridad debe ser un valor ético propio e indispensable en todo servidor público.

CONCLUSIÓN

Luego de lo aquí expuesto, me parece que resulta muy clara la responsabilidad de un servidor público para con su encargo, que lo es por disposición en última instancia del pueblo.

La ética debe permanecer siempre presente en el pensamiento y acción del servidor público, porque su misión de servir, servir al pueblo, no puede sino enmarcarse en los más altos valores humanos, ajenos al interés personal y por supuesto a prácticas indeseables que lastiman el patrimonio material y espiritual de una nación.

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA Becerril, Rocío *et al.*: *Código ético de conducta de los servidores públicos*, Secodam / Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994.
- GUTIÉRREZ Sáenz, Raúl: *Introducción a la ética*, Editorial Esfinge, México, 1981¹⁴.
- PÉREZ Fernández del Castillo, Bernardo: *Deontología jurídica*, Editorial Porrúa, México, 2003⁸.
- PLATÓN: *Diálogos – Apología de Sócrates*, Editorial Porrúa, México, 1976¹⁶.
- VILLAPALOS, Gustavo y Enrique San Miguel: *Los valores de los grandes hombres*, Editorial Planeta, colección Testimonio, Barcelona, 2001.

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

ABRIENDO PASO

LA 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).¹

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.

¹ 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,² 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

² 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”.³

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*

³ 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”,⁴ producto de este principio: “la ley contiene elementos de sencillez, claridad y gradualidad”.⁵

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.

⁴ 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.

⁵ *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,⁶ 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.

⁶ 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”.⁷ Un servicio profesional es administrado por órganos políticamente independientes y autónomos con el fin de

⁷ 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”⁸ 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

⁸ 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”.⁹

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”.¹⁰

⁹ 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.

¹⁰ *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”.¹¹

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.

¹¹ *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 Estado¹² ha sido uno de los principales focos de oposición a este proyecto.

¹² 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.¹³

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.

¹³ *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 compulsión 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”.¹⁴

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.

¹⁴ 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>

SERVICIO PROFESIONAL
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

*José Mejía Lira**

INTRODUCCIÓN

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

A nadie escapa la necesidad de contar con los mejores hombres y mujeres en los gobiernos de todo México, así como el reto que significa cambiar la imagen del burócrata, visto hasta ahora como alguien poco productivo, inútil y, más que facilitador, obstáculo para la satisfacción de las necesidades del ciudadano. En una u otra perspectiva la profesionalización aparece como la vía fundamental del cambio. Celebramos, en consecuencia, la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que firmó y sancionó el titular del Ejecutivo Federal, y que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

* Doctor en Administración por la Escuela de Altos Estudios, París, Francia. Director general de Desarrollo Institucional de la Oficina de la Presidencia.

En México, hubo varios intentos de instituir un sistema de profesionalización para los servidores públicos y se han implantado servicios de carrera civil, profesional o de profesionalización, como indistintamente se le denomina en instituciones como la Comisión Nacional del Agua; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el Instituto Federal Electoral; la Procuraduría Agraria; la Procuraduría General de la República; el Servicio Exterior de Carrera; y la Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura. Pero la generalización e implantación de un servicio profesional en toda la administración pública no se había llevado a cabo.

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

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

Asimismo, es fundamental establecer sistemas de evaluación del desempeño profesional para revisar los logros alcanzados por los

servidores públicos, de modo que se cumplan los objetivos institucionales y personales, y se coadyuve al desarrollo de la institución y del personal, respectivamente. Un sistema moderno de administración de personal debe contar con un subsistema de incentivos y reconocimientos equitativos, acorde con las condiciones de profesionalización exigidas por el puesto y la administración pública en su conjunto, así como con el nivel digno de vida que todo servidor público y su familia deben tener. La seguridad en el empleo, una remuneración digna y la posibilidad de carrera deben generar una nueva cultura del servicio público en la que predomine la responsabilidad, la honestidad y la vocación de servicio, dándole dignidad y respeto a la función pública.

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

Partimos de algunos aspectos conceptuales para, de ahí, observar de una manera general cómo se están presentando los sistemas de servicio civil en los países de América Latina. Publicada la ley de profesionalización en el ámbito federal, señalamos algunos retos que habrán de superarse, convencidos de las virtudes que un ordenamiento como ése nos brinda.

ASPECTOS CONCEPTUALES

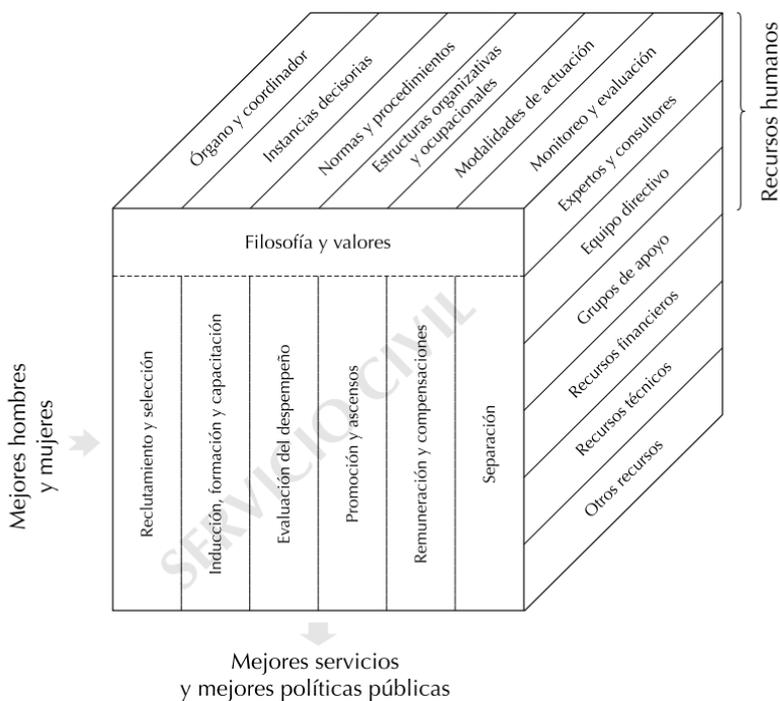
Un sistema de personal público es un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal. Un **sistema de servicio civil** es este mismo conjunto pero considerando las aptitudes y actitudes

requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su función frente a la sociedad y bajo sistemas objetivos de evaluación para la promoción y permanencia. Esto significa garantizar a la ciudadanía la profesionalización y la objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcionarial, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial. Cuando se habla de servicio profesional, corresponde al mismo sistema, pero se pone el acento en la búsqueda de los mejores, esto es, importa mayormente el exponer hacia fuera de la administración pública a los cuadros existentes, demostrando que éstos son los mejores. La permanencia es la consecuencia de mostrar ser el mejor, y no *el menos peor* de los mandos ya contratados.

La configuración de un sistema de servicio civil surge de vincular tres estructuras: la *organizativa*, que fija la distribución de responsabilidades en el conjunto de unidades y puestos de trabajo requeridos para la gestión pública; la *de recursos humanos*, que indica las reglas para la administración de una carrera profesional en la función pública; y la *salarial y de recompensas*, que establece los incentivos materiales para compensar el trabajo y dedicación del personal al servicio del Estado. La calidad de un servicio civil depende centralmente de la articulación y congruencia entre estas tres estructuras.¹ Cada uno de los subsistemas incluye, a su vez, una serie de componentes.

El gran reto es contar con una integración de todos y cada uno de los componentes, mismos que interactúan con otros elementos y sistemas de la administración. Podemos visualizar al sistema de la siguiente manera:

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



Precisamente, un sistema de servicio civil debe partir de una filosofía y valores que recojan el sentir de una sociedad y un código de ética valedero para una actuación pública responsable, transparente, eficaz y eficiente. Este marco de referencia permearía todo el sistema y daría contenido a su misión y visión. No puede instituirse un sistema de servicio profesional sin contar con un servidor público cuya ética de actuación sea intachable. Esto tiene relación con un trabajo social amplio y una conciencia de todos los que laboran en el espacio público. Requiere, además, la vinculación entre estructuras ocupacionales, sistemas de actuación, recursos de todo tipo y, sobre todo, no desvincularse del fin último: contar con las

mejores mujeres y los mejores hombres para generar respuestas exitosas a la sociedad.

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

En la medida en que se logre integrar todos y cada uno de los elementos expuestos, sin perder de vista el propósito fundamental del servicio profesional, se logrará responder mejor a las situaciones socialmente problematizadas de nuestra sociedad, bajo un desarrollo constante y sostenido y produciendo beneficios para los servidores públicos, las áreas responsables de política pública y en consecuencia para la sociedad en conjunto.

Para el caso de México, se ha puesto el acento en la profesionalización, lo cual significa un sistema de servicio civil preocupado por contar con profesionales en los puestos públicos, desarrollarlos y permitir su ascenso gracias a su calidad y formación constante. La profesionalización es una etapa del cambio institucional cuya finalidad es que las capacidades de gobierno se nutran de servidores públicos competentes, altamente calificados y con la mejor aptitud y actitud para ejercer la función pública en contexto de alta vinculación ciudadano-gobierno.

Como bien señala Ricardo Uvalle, la profesionalización es consustancial a la vida democrática porque responde a los valores de la equidad, la competencia y la lealtad institucional. Con la profesionalización, tanto el gobierno como la administración adquieren otro perfil institucional.²

² Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México / Retos y perspectivas*, UNAM / Plaza y Valdés, México, 2000.

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

La situación actual de los sistemas de servicio civil en América es diversa y no tiene un mismo sentido, ni los mismos componentes. Presentamos a través de algunos elementos las diferencias más comunes.³

MAGNITUD DEL SERVICIO CIVIL

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

En México, es interesante encontrar que justo cuando se promulga la ley de profesionalización está vigente un programa agresivo de

³ Para esta parte nos basamos en el documento elaborado por Oscar Ozlak, *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*, documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, abril de 2001.

separación voluntaria que comprende por primera ocasión la desincorporación de mandos intermedios; habrá que analizar el impacto final y los reacomodos subsecuentes.

LA UNIDAD O LA FRAGMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

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

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

El primer sistema busca mejorar el desempeño de la gestión pública, basado en el papel crítico que puede jugar un reducido estrato de gerentes públicos (que, por lo general, no excede de cinco por ciento del total de personal de la administración central), y asignándolos a posiciones técnicas y gerenciales clave. De algún modo, el sistema es similar al Senior Executive Service creado en los Estados Unidos. Se trata de servidores públicos bien preparados y con altas remuneraciones.

La opción del cuerpo élite, inspirado en el modelo francés de la Escuela Nacional de Administración, sólo ha sido adoptado en

Argentina. Miembros de este cuerpo son reclutados a través de un sistema muy estricto y competitivo, seguido de un proceso de selección complejo y un programa de formación especializado. Los llamados administradores gubernamentales mantienen una doble dependencia con la Secretaría de la Función Pública y el funcionario a cargo de la unidad a la cual es asignado el administrador. Este sistema presupone una capacidad divisoria muy adecuada y orientaciones claras a la implementación debida a las capacidades de las élites.

La existencia de un sistema extendido de servicio civil ha resultado cada vez más costoso y difícil de implementar. Requiere una reducción radical en el volumen de personal y contar con herramientas gerenciales complejas para operar a partir de nuevas reglas y procedimientos establecidos por un sistema basado en el mérito. El reto es conformar un sistema basado en el desempeño, que permita el ascenso y la obtención de recompensas. Esto exige examen, analistas y recursos.

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

Tras el análisis de estos sistemas se pueden tener las siguientes conclusiones. La experiencia de los regímenes basados en un número limitado de cargos ejecutivos o puestos clave muestra, al menos, dos mecanismos que han atentado contra las bondades esperadas de su implantación: por una parte no se han respetado los criterios para decidir cuándo o por qué un puesto es clave, dando lugar a que, para cubrir ciertas posiciones carentes de incentivos salariales, se les ha otorgado tal carácter para inducir la aceptación de su ocupante; por otra, no siempre se han respetado los requisitos de realización de concursos o la objetividad y transparencia de éstos.

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

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

MARCO JURÍDICO Y RESPONSABILIDAD

Además de los aspectos mencionados, se puede identificar regímenes jurídicos diferentes, con dos claras tendencias: 1) Un régimen jurídico básico, que maneja un sistema escalafonario general y único, y 2) Una multiplicidad de regímenes de personal, en gran parte determinados por la búsqueda de condiciones más favorables de algunos grupos.

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

Debido a la diversidad de asuntos por atender, cuya naturaleza es a su vez diversa, se ha tendido a diferenciar los sistemas, pero esto ha

creado desigualdades y violentado el principio de desarrollo global integral, favoreciendo incluso la desmotivación del servidor público. En la actual ley mexicana se establecen comités técnicos de Profesionalización y Selección por parte de cada secretaría, que, dada su constitución, resultarán inoperantes, pues las labores son amplias.

Los criterios de clasificación de puestos varían, pero prevalece la priorización de tareas, condiciones y requisitos, asignando autoridad y responsabilidad a las unidades organizativas con base en las funciones y no según resultados. El control se limita a establecer si las funciones encomendadas se cumplieron según normas y procedimientos. En una administración eficiente y sobre todo eficaz, los esfuerzos deben orientarse a los resultados y a la satisfacción del cliente. En este sentido, el sistema debiera definir resultados esperados, más que procedimientos exigidos.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN MÉXICO

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

La jerarquía de los instrumentos jurídicos que rigen los sistemas de profesionalización es diversa. En cinco instituciones existe una ley específica con su respectivo reglamento (Secretaría de Relaciones Exteriores, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Consejo de la Judicatura y la carrera militar); en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y en el Sistema de Ahorro para el Retiro se emitió un acuerdo; y en otras dos (Instituto Federal Electoral y Procuraduría

Agraria) hay decretos presidenciales como fundamento. Es evidente que existe mayor vulnerabilidad cuando no se dispone de una ley.

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

Contamos con una fragmentación de disposiciones legales⁴ de diversos tipos que dificultan en gran medida la administración del personal público, la cual se caracteriza por la coexistencia de trabajadores públicos regulados por el apartado *A* del artículo 123 constitucional y trabajadores sujetos al apartado *B* de dicho artículo. Además, no se dispone de una regulación propia para el denominado *personal de confianza*. Aunado a lo anterior, se suele encontrar regulaciones internas que en parte dificultan el ejercicio de la administración de personal.

⁴ A los servidores públicos se les aplica la legislación siguiente: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal del Trabajo; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (con su respectivo reglamento); Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles; Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y en algunos casos la Ley del Seguro Social.

Gracias a la nueva ley de profesionalización, algunos puntos podrán subsanarse e incluso inhibir la generación de normas particulares,⁵ y se podrá disponer de una regulación particular para el llamado personal de confianza.

En la actualidad se carece de un estudio integral sobre las condiciones de trabajo de los burócratas, sus niveles de escolaridad y sus aptitudes, así como del impacto en su desempeño que tienen la capacitación que reciben y su participación en la definición de los programas de trabajo de las instituciones. Esta situación deberá ser resuelta para poder cumplir con los nuevos lineamientos que establece la ley de profesionalización.

Por último hemos de señalar el anquilosamiento de las organizaciones sindicales, pues éstas se han quedado a la zaga de los cambios que ha vivido nuestro país. Muchos sindicatos siguen siendo instancias que luchan por obtener prebendas y por la uniformidad y generalización de las políticas de personal. No proponen mecanismos para elevar la productividad, no se preocupan por la medición del desempeño y se acogen a la inmovilidad que les otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 6º.

Deberá trabajarse para conformar equipo y lograr que exista una nueva cultura laboral basada en el desempeño, los méritos y el trabajo a favor de la sociedad. Es necesario conjuntar el trabajo del personal operativo de los mandos, formando grupos de trabajo que brinden satisfactores sociales y generen los distintos servicios del ámbito público.

⁵ Existen más de 50 reglamentos, normas, acuerdos y lineamientos de observancia obligatoria en materia de administración de personal.

*FACTORES POR CONSIDERAR PARA LA CONSTITUCIÓN
DE UN SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA*

Creemos que la nueva ley ya es un reto superado. Crea las condiciones para ir tejiendo el entramado que permita disponer de servidores públicos profesionales; no obstante, existen varios retos por superar para posibilitar el mejor servicio profesional.

MARCO NORMATIVO

Se dispone de un marco general establecido por la recién promulgada Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; no obstante, será de gran importancia el establecimiento de un reglamento que cuente con la flexibilidad suficiente para poder adecuarse a las distintas dependencias y circunstancias, bajo las cuales opera el personal público, dejando que cada dependencia maneje sus particularidades. Además, deberá trabajarse para constituir un servicio profesional de carrera en todos los niveles, actualizado y que considere las diferencias entre los regímenes de trabajadores sindicalizados y personal de confianza. Debe trabajarse en un cambio de paradigma en el cual se pase de una permanencia simple como derecho, a la permanencia por las capacidades y desempeño mostrados.⁶

COSTOS

Cuando se presentó el contraproyecto de Ley Federal de Servicio Civil en el año 1997, se llevó a cabo un análisis actuarial que comprendía un periodo de 50 años. Este estudio consideraba factores tales como: estímulos, ascensos de nivel, capacitación, indemnizaciones y

⁶ Según la legislación vigente el trabajador operativo que ocupe una plaza de base durante seis meses, sin que se registre una nota desfavorable en su expediente, se considera inamovible.

separación, entre otros aspectos. Tomando como base el año 1999 se determinó que habría un aumento en costos de la nómina, aumento progresivo que iría de 11.4 por ciento para el año mencionado a 36.2 por ciento para el año 2006. Aun sin considerar el impacto del personal, el sistema implica procedimientos de reclutamiento y selección basados en exámenes y entrevistas, que requieren personal e infraestructura para aplicarlos.

Ser competitivo para atraer a los mejores hombres y mujeres al servicio público supone considerar los sueldos y prestaciones que ofrece el mercado. Los actuales estudios de puestos y salarios de la Unidad de Servicio Civil demuestran que los sueldos y prestaciones en el nivel de los puestos de base son altamente competitivos, pero a medida que ascendemos en la pirámide de mando encontramos que, frente a los puestos del mismo nivel en el ámbito privado, no son nada competitivos.

COBERTURA

El sistema ideal de profesionalización sería aquel que considerase al conjunto del personal que labora en el sector público, esto es, el de base y el de confianza. No obstante, existen varios factores que impiden un servicio profesional integral, como son: el marco jurídico vigente, sobre todo el de personal de base; los costos mencionados de instrumentación bajo las limitaciones presupuestarias cada vez mayores, sobre todo en gasto corriente; y podemos añadir otros aspectos tales como el diferencial de ingresos y prestaciones entre el personal de confianza y el personal de base. Esto conlleva trabajar, en un primer momento, en un grupo específico del personal de la administración pública federal. Esperamos que la Ley del Servicio Profesional de Carrera se torne en una oportunidad para atender los vacíos de normatividad respecto del personal de confianza, además de conformar un sistema de personal con puestos claros y remuneraciones competitivas y en el que todos participen en tareas y beneficios.

INAMOVILIDAD E INCORPORACIÓN

Un elemento básico para el mejor desarrollo laboral son las condiciones laborales, entre las cuales, la estabilidad es una de las más sobresalientes. Sin embargo, no debe perderse de vista elementos más importantes: es condición fundamental retener a quien realmente muestra un adecuado desempeño, y no caer en la inamovilidad que existe en el personal de base.

En consecuencia, deben existir los mecanismos para incorporar a buenos elementos al servicio público y favorecer una movilidad relativa, remplazando a los trabajadores que no cumplan con los requisitos del sistema y propiciando el ingreso de personal calificado. Habrá que tener cuidado de no propiciar situaciones de demandas laborales por un mal manejo de la separación.

DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA

La existencia de remuneraciones variables conlleva la disponibilidad de recursos, los cuales deben ser previstos y manejados adecuadamente. Las erogaciones por estímulos o promociones por ingresos pueden ser bloqueadas por límites presupuestarios. Volverá a prestarse especial atención al programa de recompensas y promociones.

El sistema salarial de los servidores públicos federales se integra por un sueldo tabular y una compensación, que varía de acuerdo con el nivel y grado de responsabilidad. Anteriormente se cubría un estímulo conocido como bono y existe la intención de constituirlo en un estímulo anual vinculado al cumplimiento de metas.

Analizando las tablas salariales y considerando el número de servidores públicos por nivel, encontramos fuertes disparidades en los montos que se entregan por remuneración a los distintos grupos que conforman los trabajadores al servicio del Estado.

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

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

Hemos mencionado la posibilidad de un incentivo vinculado a metas; esto deberá cuidarse para no desvirtuarlo, como ocurrió con el bono anterior. Hasta ahora no se ha logrado un adecuado sistema de evaluación, y para el sistema que se pretende establecer, será un reto brindar transparencia y objetividad sobre todo en el proceso evaluatorio.

SEPARACIÓN

La separación de mandos medios y superiores no cuenta con reglamentación alguna. Al considerarlos personal de confianza son retirados sin ninguna indemnización, y este hecho es uno de los retos por considerar al instaurar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera. La restricción presupuestaria puede pesar de nuevo aquí, al buscarse el otorgamiento de una compensación económica al servidor público separado de su cargo por causas ajenas a su voluntad.

Actualmente se dispone del seguro de separación individualizado, en el cual el servidor público puede constituir un fondo de retiro ahorrando dos, cuatro, cinco o diez por ciento de su sueldo y la SHCP le otorga un porcentaje igual. El monto total acumulado más los intereses se entregan cuando se da la baja del funcionario público. Este seguro sólo se otorga a mandos medios y superiores y se visualiza como un fondo de ahorro, sin corresponder a una compensación por despido. El problema mayor estaría en el llamado personal de enlace.

COMENTARIOS FINALES

Un servicio profesional no constituye la panacea para modernizar y eficientar la administración pública mexicana; sin embargo, es un requisito necesario que implica un rediseño del gobierno y de la lógica con la cual se conduce el personal de mando, quien muchas veces es más leal al jefe o grupo de trabajo que a la sociedad, a la cual pretende servir.

En el actual contexto no podemos eludir la megatendencia que pasa por una rendición de cuentas y un trabajo ético de los funcionarios hasta el cuidado de respuesta al cliente-ciudadano y la flexibilización de estructuras y formas de trabajo. Es evidente que para ello requerimos agentes profesionales. Esto constituye el núcleo estratégico en el que hay que trabajar para que el servicio público sea el medio por el cual se genera una relación gobierno-ciudadano ampliamente confiable, cooperativa y favorecedora del desarrollo de la nación.

La instauración del servicio profesional de carrera implica gastos para su adecuada instrumentación, pero éstos deben visualizarse como una inversión, de modo que opere bajo sistemas electrónicos y con amplia participación social. Existe voluntad política por parte de las autoridades públicas federales y esta coyuntura debe aprovecharse.

Como menciona Amalia Mattio, “mérito, capacidad y ética son los tres valores que deben primar en la selección de un funcionario. La sociedad se autoestimarán más y será más justa, equilibrada, libre y democrática cuanto más idóneos y éticos sean sus políticos y funcionarios”.⁷ Esperamos en los años venideros una nueva cultura de los servidores públicos que favorezca el cumplimiento eficiente de la misión gubernamental.

⁷ Amalia Mattio, “Ética y valores: el Estado y la ciudadanía en la lucha contra la corrupción”, ponencia presentada en el 4º Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México, octubre de 1999.

BIBLIOGRAFÍA

- CROZIER, Michel: “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, en *Reforma y Democracia*, núm. 7, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, enero de 1997.
- GRAHAM, Lawrence: *Civil Service Reform in Brazil: Principles versus Practice*, University of Texas Press, Austin, 1968.
- HARO Bélchez, Guillermo: *Servicio público de carrera / Tradición y perspectivas*, INAP / Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- KLIKSBERG, Bernardo: *Formación de administradores para el sector público de América Latina*, CLAD, Caracas, 1979.
- MATTIO, Amalia: “Ética y valores: el Estado y la ciudadanía en la lucha contra la corrupción”, ponencia presentada en el 4º Congreso del CLAD, México, octubre de 1999.
- MÉNDEZ, José Luis: “La experiencia del servicio profesional electoral: algunas lecciones para la creación del servicio civil de carrera en México”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 103, INAP, México, 2001.
- OSZLAK, Oscar: *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*, documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, abril de 2001.
- PARDO, María del Carmen: “Viabilidad política del servicio civil de carrera en México”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 103, INAP, México, 2001.
- PUIG Escudero, Antonio: “Servicio integral de profesionalización (Un servicio civil de carrera vigente)”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 103, INAP, México, 2001.
- UVALLE Berrones, Ricardo: *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México / Retos y perspectivas*, UNAM / Plaza y Valdés, México, 2000.

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
ALGUNOS PROBLEMAS PARA LA OPERACIÓN DEL MODELO

*Mario Alberto Fócil Ortega**

ANTECEDENTES

Durante mucho tiempo el servicio profesional de carrera fue un anhelo de la sociedad mexicana. La plataforma política del partido dominante lo contempló generalmente como un tema insoslayable y de urgente resolución; sin embargo, en la práctica, esa plataforma política se convertía siempre en una buena intención que jamás se tradujo en una política pública real.

Debido a esta grave carencia, durante muchos años los cambios de administración en el Poder Ejecutivo Federal representaban una auténtica reinención de las estructuras, planes, programas y políticas gubernamentales, con el consecuente costo provocado por desechar aquello con lo que ya se contaba y que nunca llegaba a consolidarse, salvo honrosas excepciones, y por el consecuente proceso de aprendizaje de los funcionarios recién designados.

Podría decirse, citando a Federico Reyes Heróles, que:

* Maestro en Economía y Gobierno por la Universidad Anáhuac. Ha desarrollado su carrera profesional en el área de recursos humanos en el sector público, donde ha sido director general en la Semarnat y la Secretaría de Energía. Actualmente es gerente de Administración y Servicios de la Comisión Federal de Electricidad.

...no había, ni hay todavía, carrera en el Ejecutivo y sus muy variadas ramas. Los administradores profesionales o los profesionistas especializados no pueden echar raíces en el servicio público, su gran amenaza era y sigue siendo *el cuate*, expresión utilizada para explicar ese vínculo extraño que todo lo explica (...) El cuate es exactamente la antítesis de la profesionalización. Sus méritos no son públicos sino privados (...) Al cambiar secretarios o subsecretarios o directores, todo mundo debe salir, despejar el área a los nuevos designados (...)¹

Esta grave carencia, que provocó la falta de profesionalización del servicio público y mantuvo a la administración pública federal convertida, durante muchos años, en un “sistema de botín”, ha sido una de las causas fundamentales del atraso, el burocratismo, la opacidad y la corrupción de la gestión pública en México.

Estos graves problemas no son los únicos, sino que, además, el hecho de no contar con sistemas modernos e imparciales de reclutamiento, selección, contratación y evaluación del personal público, aunado a una legislación excesivamente paternalista (aplicable en el caso de los llamados trabajadores “de base” o sindicalizados), creó el caldo de cultivo en el que se desarrolló una cultura burocrática poco eficaz y eficiente, con escasos niveles de formación y alejada de la sociedad a la que estaba destinada a servir.

Esta cultura tiene diversas expresiones que se resumen en la absoluta inoperancia del proceso de empleo y las técnicas básicas de administración de personal que deberían aplicarse en cualquier organización, independientemente de su naturaleza pública, social o privada.

¹ Federico Reyes Heróles, *Memorial del mañana*, Taurus, México, 1999, pp. 81-82.

Algunos ejemplos: Es posible afirmar que los nombramientos en el gobierno federal se daban en función de una decisión superior, de un compromiso político, o bien como respuesta a una presión sindical. Ello conlleva, por obvias razones, la inexistencia de un proceso previo de reclutamiento en el mercado laboral.

La evaluación del desempeño –cuando se realizaba– se convirtió con el paso del tiempo en un simple procedimiento de llenado de formatos que no aportaban ningún valor agregado ni constituían una verdadera evaluación, lo que a su vez ocasionó una carencia de cultura de evaluación.

En el tema de la capacitación y desarrollo del personal, el problema es igual de grave, pues, en el caso de la primera, no se asignaban ni se asignan recursos suficientes, no se llevan a cabo procesos de detección de necesidades y no se valoran los efectos positivos de la capacitación, porque tampoco se evalúa su impacto en el desempeño.

En cuanto al desarrollo del personal, a pesar de que existen reglamentos de escalafón para el personal de base (no así para el personal de confianza y de mando), éstos son letra muerta, pues no se realizan concursos de ascenso o promociones, no hay una correcta descripción y valuación de puestos (en los raros casos en los que se cuenta con ellas), y, además, las diferencias salariales entre los niveles del tabulador no constituyen un aliciente en sí mismas, pues son muy pequeñas en algunos casos.

Por estas razones, el servicio profesional de carrera, entendido como el instrumento a partir del cual se garantiza el adecuado otorgamiento de los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía, se fue convirtiendo paulatinamente en una tarea de urgente resolución.

La profesionalización del servicio público en México es una tarea pendiente e inaplazable. La dotación de servidores públicos con auténtica vocación de servicio, capacidad, responsabilidad y lealtad institucional

es [una condición] *sine qua non* para la existencia y funcionamiento de una administración pública efectiva.²

Afortunadamente, se ha dado el primer paso de un largo camino por recorrer, para contar con una administración pública competitiva: el 10 de abril de 2003 se publicó el Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Es necesario reconocer, sin embargo, que México llega tarde al tema, pues la ley que hace unos meses aprobó el Poder Legislativo establece apenas las bases para la formación de un servicio profesional, mientras que las naciones desarrolladas se han replanteado por completo, y en varias ocasiones, no sólo la estructura sino incluso la existencia misma de sus servicios profesionales de carrera.

Por otra parte, si bien se cuenta ya con una legislación en la materia, ésta no resuelve por sí misma todos los problemas a los que se enfrenta actualmente la administración del personal público, pues dicha ley está orientada únicamente a una franja de servidores públicos que no rebasa 30 por ciento del total del personal público en las dependencias del sector central.

Con base en las consideraciones anteriores y ante la inminente entrada en vigor de la nueva legislación en la materia, es necesario analizar la problemática a la que se enfrentará la operación del modelo contenido en la Ley, pues de su adecuada instrumentación depende la transformación real de una parte importante del servicio público del gobierno federal.

² Ricardo Albarrán, “La selección en el marco del proyecto de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en *Prospectiva*, año 8, núm. 23, marzo de 2003, p. 33.

Habrà que superar inercias, romper paradigmas, promover cambios de actitud, desarrollar aptitudes en los servidores pùblicos y sentar las bases para que la Ley no sea letra muerta. Se hace necesario:

...concebir un servicio civil de carrera que permita a la funci3n pùblica desenvolverse en un marco de certidumbre y permanencia: la reforma de la funci3n pùblica es tan urgente como necesaria, no s3lo por su trascendencia pol3tica, de por s3 importante, sino porque este tema juega d3a a d3a con la vida y con las ilusiones de miles de ciudadanos y tambi3n de funcionarios, quienes quieren hacer de su paso por la administraci3n pùblica, no una coyuntura rentable, sino un horizonte de servicio permanente a la sociedad donde el propio servidor encuentre su espacio para su desarrollo y superaci3n personal.³

El objetivo del presente art3culo es, por lo tanto, analizar las implicaciones y los problemas a los que posiblemente se enfrentará la operaci3n del modelo de servicio profesional contenido en la Ley, a fin de prever algunas opciones de soluci3n y contribuir de esta forma a su adecuada operaci3n.

Cabe se~alar que la propia Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administraci3n Pùblica Federal, en su art3culo cuarto transitorio, se~ala la necesidad de aplicar gradualmente el modelo con base en un estudio-diagn3stico de cada dependencia, en el que se analice su capacidad de operaci3n.

Para ello, se abordarán diversos temas que abarcan desde la estructura misma de operaci3n del sistema hasta la revisi3n de cada

³ Natividad Gonz3lez P., presentaci3n del libro *Servicio pùblico de carrera / Tradici3n y perspectivas* de Guillermo Haro B., INAP / Miguel 3ngel Porrúa, M3xico, 2000, p. 9.

uno de los subsistemas que lo conforman y los problemas a los que se enfrentará la operación de los mismos en las dependencias de la administración pública federal.

LO PRIMERO: LA ESTRUCTURA, ¿CON QUÉ SE CUENTA?

Es necesario revisar, en primer lugar, la infraestructura con la que cuentan las dependencias del sector central en sus respectivas oficinas mayores y direcciones generales de recursos humanos, para determinar si tienen la capacidad organizacional para enfrentar el reto del servicio profesional.

En ese sentido, es relativamente fácil encontrar que las áreas encargadas de administrar al personal en el gobierno federal tienen diferentes denominaciones, niveles jerárquicos, estructuras orgánicas internas, procedimientos y políticas internas.

Durante muchos años, el tema de las áreas dedicadas a la administración del personal público no fue nunca un punto de la agenda administrativa interna del gobierno federal, ello en razón de que tampoco existió una política de personal público como tal, a partir de la cual se articularan estructuras, recursos y acciones.

Hace algunos años, en su libro *Administración pública / Una perspectiva comparada*, Ferrel Heady señalaba: “El sistema formal de personal no incluye una agencia central de personal, sino que cada departamento tiene su propia oficina de personal, con considerables variaciones en cuanto a su operación”.⁴

Estas “considerables variaciones” a las que hace referencia el autor son una realidad insoslayable en nuestro gobierno federal y

⁴ Ferrel Heady, *Administración pública / Una perspectiva comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 456

requieren un cuidadoso análisis que conduzca, en la medida de lo posible, a su homologación a fin de garantizar una operación uniforme del sistema.

Si bien, durante mucho tiempo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la entonces Dirección General de Servicio Civil y más recientemente a través de la Unidad de Servicio Civil, intentó establecer normas, políticas y lineamientos en materia de administración de personal, en la realidad éstos nunca se inscribieron dentro de una política pública integral.

El problema era, y en ocasiones sigue siendo, un problema de concepción sobre el factor humano. Desde la perspectiva economicista y de rentabilidad, el personal era un costo variable del que se podía prescindir; en ese sentido no había que invertir en su desarrollo, sino promover programas de reducción y de separación voluntaria.

Cabe señalar, en honor a la verdad, que estos programas tenían sustento en una realidad innegable: el aparato burocrático había crecido en exceso; el problema fue que para aquellos que se quedaron no existió nunca una política de desarrollo.

La carencia de esta política de personal, como una parte importante de las políticas públicas, se reflejó necesariamente en una dispersión de unidades, programas y políticas internas de las dependencias del sector central para la administración de su personal.

El primer tema por atender, por lo tanto, en el diagnóstico que realizará cada secretaría de Estado, deberá ser precisamente el análisis de su capacidad institucional para atender el reto que implica la operación del modelo de servicio profesional de carrera.

Hay desde direcciones generales hasta direcciones de área y subdirecciones, encargadas de los recursos humanos; en consecuencia, los niveles de responsabilidad y salariales de quienes están al frente de dichas áreas son radicalmente diferentes, así como lo

son los volúmenes de trabajo y responsabilidad por el manejo de recursos.

No es lo mismo administrar una secretaría de Estado con 1 000 empleados, de los cuales sólo una tercera parte son sujetos del servicio profesional de carrera, que administrar una de 6 000 empleados, en la cual la misma tercera parte es sujeto del modelo. Es decir, en la primera se administrará un modelo para 300 servidores públicos y en la segunda para un total de 2 000.

El modelo, en esencia, será el mismo, no así las implicaciones operativas (exámenes, evaluaciones, registros, presupuestos, etcétera). Las preguntas, en ese sentido, debieran ser: ¿Ambos directores debiesen ganar el mismo salario en función de su contribución a una adecuada operación del modelo de servicio profesional de carrera y al logro de los objetivos institucionales? o ¿debiesen ganar salarios distintos, al incluir los factores: volumen de trabajo y responsabilidad por el manejo de recursos?

Una primera respuesta, desde una visión simplista del problema, podría ser que, al no contar con mayores recursos presupuestarios, los encargados de dichas áreas ganen conforme lo han venido haciendo hasta el momento, ya que no es posible incrementar sus percepciones y homologarlos.

Sin embargo, el problema que subyace es precisamente el del tema del desarrollo de dichos servidores públicos, a quienes en primera instancia se les habrá de exigir determinadas competencias técnicas, escolaridad y habilidades gerenciales que se plantean de manera general para todos.

Éste es un tema, como puede observarse, con implicaciones importantes para una exitosa operación del modelo, y debe atenderse en el mediano plazo con una visión integral sobre las estructuras orgánicas y salariales de las áreas encargadas de la administración de los recursos humanos.

LOS SUBSISTEMAS: LA CLAVE DEL MODELO

En su artículo 13, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece la existencia de siete subsistemas que conforman el Sistema del Servicio Profesional de Carrera (SSPC), al que indistintamente se denominará *modelo* para efectos de este documento. Dichos subsistemas son:

- Planeación de Recursos Humanos
- Ingreso
- Desarrollo Profesional
- Capacitación y Certificación de Capacidades
- Evaluación del Desempeño
- Separación
- Control y Evaluación

Es necesario revisar el actual estado de cosas en la administración pública federal en relación con las capacidades institucionales de cada dependencia para hacer frente a la adecuada instrumentación de cada uno de los subsistemas a los que se ha hecho referencia, pues, aunque la propia ley señala que cada secretaría de Estado deberá operar el SSPC de manera gradual y con base en el estudio que realizará (del cual ya se dio una breve explicación al inicio de este documento), también establece un plazo máximo de tres años para que el modelo se encuentre totalmente diseñado y operando.

Los subsistemas en sí mismos no son el problema, pues no son más que el reflejo de un proceso ordenado de empleo en cualquier organización, sea ésta pública o privada.

El verdadero problema radica en dos aspectos centrales: la falta de cultura sobre el tema en el sector público y, como ya se mencionó, las disparidades entre las dependencias para atender el modelo de manera integral, pues, mientras algunas han avanzado en

el reclutamiento y selección, otras lo han hecho en certificación de capacidades y otras en evaluación del desempeño.

El reto que se tiene enfrente es por demás claro: homologar las capacidades institucionales mediante una adecuada reglamentación de la Ley y políticas claras de personal público que eviten la dispersión de esfuerzos, pero, sobre todo, que eviten la simulación en las dependencias, como desafortunadamente ha ocurrido en la aplicación de otros programas gubernamentales enfocados a la modernización de la gestión pública.

Para ello, la recién creada Secretaría de la Función Pública (SFP) deberá emitir lineamientos muy claros a fin de que las dependencias puedan elaborar un estudio-diagnóstico serio y responsable sobre sus posibilidades de hacer frente al Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

UNA DUDA: LA POLÍTICA SALARIAL

Antes de iniciar el análisis de cada uno de los subsistemas, es necesario dejar en claro una laguna que presenta la Ley, sobre un tema que en estricto sentido debiese ser un subsistema más del SSPC, el cual, sin embargo, no está contemplado: las remuneraciones de los servidores públicos.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, al proponer reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mantiene las facultades de la política presupuestaria para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); sin embargo, no es clara en cuanto al hecho de qué dependencia debe manejar la política salarial de los servidores públicos, la cual constituye un elemento fundamental para la exitosa operación del modelo.

El pago y los beneficios son una manera fundamental de atraer, premiar y retener empleados: La determinación del pago se hace basándose en la evaluación del trabajo y en comparaciones en el mercado a través de procesos diferentes, dependientes del sistema de personal involucrado y de la ideología del empleador público (...), una de las dificultades que el servicio civil encara en el campo de los recursos humanos es la que cuestiona el valor de la retención de los empleados.⁵

El riesgo que se corre con esta laguna es el de un continuo enfrentamiento entre la Secretaría de la Función Pública –y su visión sobre el SSPC– y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con sus políticas de reducción del gasto público y por ende con sus programas de separación voluntaria y de restricción salarial de los servidores públicos sujetos de la Ley.

De momento es poco lo que puede hacerse en ese sentido, dado que la Ley ha dejado fuera del modelo el tema salarial, pero es un aspecto que no deberá perderse de vista en el momento de diseñar y operar, sobre todo, el Subsistema de Desarrollo Profesional, el cual estará necesariamente vinculado a la política salarial y al tabulador de sueldos de la administración pública federal, además de que deberá tomar en cuenta, también, al Subsistema de Evaluación del Desempeño.

Como puede observarse, el tema no es secundario, es de urgente resolución para el gobierno federal, requiere definiciones y acuerdos claros entre las dos instancias involucradas (Función Pública, y Hacienda y Crédito Público) sobre el manejo de la política salarial y su relación con el servicio profesional de carrera.

⁵ Donald Klingner y John Nalbandian, *La administración del personal en el sector público / Contextos y estrategias*, Mc Graw-Hill, México, 2001⁴, p. 168.

Finalmente, es necesario destacar un punto que tiene relación importante con el servicio profesional de carrera; de momento son solamente propuestas presentadas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aunque su aprobación puede tener implicaciones negativas para el modelo: se trata de las propuestas presentadas ante el Pleno por las fracciones parlamentarias de los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) en la recién concluida legislatura.

Dichas propuestas son distintas en la forma, pues, mientras el PAN presentó una iniciativa de Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, el PRD presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 75, 115, 116 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, son idénticas en el fondo, pues ambas plantean la necesidad de fijar un límite a las remuneraciones de los servidores públicos y ambas coinciden en que dicho límite debe ser el salario establecido para el presidente de la república.

El problema de una disposición de este tipo es que vuelve a provocar el problema que la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal pretende resolver: la confusión entre los puestos políticos y los puestos de naturaleza técnica.

Al establecer como límite para todos los puestos el salario del presidente de la república se corre el riesgo de poner una losa sobre el resto de los puestos técnicos, en este caso, de la administración pública federal. El Subsistema de Desarrollo Profesional tendría que diseñarse para responder, no a las necesidades técnicas de las instituciones y a los planes de carrera de los servidores públicos, sino al límite salarial fijado a un puesto de naturaleza eminentemente política. Ello significa el diseño de una política salarial y un tabulador sujetos a consideraciones políticas más que técnicas.

Será necesaria la participación de la Secretaría de la Función Pública en los debates que estas iniciativas puedan llegar a suscitar

a fin de que se tome en cuenta este elemento que puede limitar seriamente el éxito del servicio profesional de carrera.

La política salarial siempre será instrumento fundamental en el desarrollo de las políticas de recursos humanos, sobre todo ahora, cuando la tendencia en las llamadas sociedades del conocimiento es la de “humanizar el trabajo” y pasar de un salario vinculado a un puesto (entendido este último en el concepto tradicional, como una unidad impersonal) a la determinación de salarios vinculados a la persona, basados en contratos de administración más que en regulaciones externas a las organizaciones.

Como ya se afirmó, México llega tarde al tema del servicio civil, por lo que resultaría absurdo pretender estar al día en las tendencias del llamado “nuevo pago”.

Sin embargo, el sector público mexicano no se puede dar el lujo de perderlas de vista, pues la revolución de la gestión, como la llama José Manuel Casado en su libro *El valor de la persona*, implica en palabras del propio autor que:

...el puesto de trabajo, tal como lo conocemos actualmente –un modelo que data del siglo XIX–, tenderá a desaparecer, y será sustituido por formas de empleo con menor seguridad pero mayor énfasis en la persona que lo está realizando. El peso de la persona gana enteros en detrimento de la materia prima.⁶

Ello refuerza la idea ya esbozada en algún momento sobre la necesidad de dar claridad y certidumbre al manejo de la política salarial, mediante un acuerdo entre las llamadas dependencias globalizadoras.

⁶ José Manuel Casado, *El valor de la persona*, Prentice Hall, Madrid, 2003, p. 55.

EL SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

El recurso humano está por encima de los demás recursos y bien puede decidir el éxito o fracaso de una organización (...) En consecuencia, la capacidad de los individuos que toman las decisiones, que producen las mercancías y que prestan los servicios, afecta directamente la eficacia y efectividad (...)⁷

Éstas parecen ser frases bastante gastadas en la teoría de la administración y más aún en el tema de los recursos humanos; sin embargo, no por ello dejan de ser válidas y actuales. El recurso humano debe formar parte de la planeación estratégica integral de cualquier organización y debe también ser susceptible de planearse; por eso, incluir este subsistema en el modelo constituye un acierto.

El Subsistema de Planeación de Recursos Humanos se convierte en la parte medular del SSPC; a partir de su adecuada construcción y de las metodologías que deberán desprenderse del mismo es posible garantizar un buen inicio de la implantación del modelo en la administración pública federal.

El primer elemento que deberá conformar este subsistema es el llamado Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, que es el padrón con la información básica y técnica en materia de recursos humanos de la administración pública, es lo que la teoría de la administración de recursos humanos llama el *inventario de personal*.

Su elaboración es urgente, pues es el punto de partida para la operación de todo el modelo y su inclusión en la Ley evidencia una

⁷ Guvenc Alpander, *Planeación estratégica aplicada a los recursos humanos*, Norma, Bogotá, 1985, p. 2.

de las carencias más graves en las dependencias en materia de personal, la de bases de datos sólidas y permanentemente actualizadas para la oportuna toma de decisiones.

Durante muchos años, las dependencias han operado únicamente sistemas de nómina, no así, sistemas integrales de información de personal en los que esté contenida toda la información necesaria para la planeación y el desarrollo de la fuerza de trabajo.

El Registro Único vendrá a subsanar esa falla. ¿A qué problemas se enfrenta? El primero: la disparidad informática del gobierno federal, diferentes equipos, diferentes plataformas informáticas, etcétera. Es necesario ser muy claros en los lineamientos informáticos para el diseño de la cédula de captura y de las bases de datos.

Deberán establecerse también fechas, procedimientos y pantallas de captura para la actualización permanente de los datos, definir administradores de los sistemas, mecanismos de depuración de la información, tiempos de resguardo y respaldo de la misma. Asimismo, en muchas dependencias tendrá que llevarse a cabo el levantamiento de toda esta información, directamente con los servidores públicos, lo cual implica una inversión importante de tiempo y esfuerzo.

En este subsistema también deberán registrarse y procesarse los perfiles y el catálogo de puestos, así como los cambios en las estructuras organizacionales, las necesidades cuantitativas y los estudios prospectivos del personal y de su formación. Además, llevará a cabo la evaluación del desempeño individual e institucional.

Podría afirmarse que este subsistema es el cerebro del modelo, de él depende la evolución del mismo, su arranque pero también su permanente actualización.

Algunos problemas operativos en este rubro:

Respecto de los perfiles y el catálogo de puestos, es posible que se presenten nuevamente disparidades graves entre las dependencias,

pues, mientras algunas cuentan ya con un avance importante en esta materia, en otras no se cuenta siquiera con el personal capacitado y la infraestructura necesaria para llevar a buen término este proceso. Además es urgente definir la metodología de descripción y valuación de puestos que habrá de aplicarse. Una vez realizada esta tarea (cuya ejecución requiere un tiempo considerable) la SFP tendrá que integrar el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal.

En cuanto a las modificaciones a las estructuras organizacionales, es necesario aclarar que la atribución del registro de las estructuras pasó a la SFP, sin embargo, la SHCP mantiene la atribución de dictaminar la suficiencia presupuestaria de dichas estructuras orgánicas, lo que puede convertirse en un auténtico *cuello de botella* para las dependencias si no se definen procedimientos claros y ágiles, pero sobre todo, mecanismos de coordinación entre las dependencias globalizadoras que les permitan dar una respuesta oportuna a sus usuarios.

Respecto de la determinación de las necesidades cuantitativas de personal en las dependencias, ésta puede ser una de las disposiciones de la Ley que corre un riesgo importante de convertirse en letra muerta, pues, finalmente, la atribución de integrar las necesidades de creación de plazas en las dependencias sigue siendo de la SHCP, mientras que la decisión final para autorizar su creación es de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Al menos por el momento y en las condiciones actuales, esta facultad contenida en el Subsistema de Planeación de Recursos Humanos no arrojará ningún valor agregado (dadas las restricciones presupuestarias y las políticas de reducción de gasto en servicios personales). Por lo que toca al tema de creación de plazas, ello hace necesario que para su operación adecuada se exploren otras alternativas, como trasposos de personal entre dependencias.

Son muchos los retos y los problemas operativos a los que se enfrentará el Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. No hay que olvidar, de igual forma, que en este subsistema se diseñarán también las metodologías de evaluación del desempeño tanto individual como institucional, vinculando de esta forma resultados institucionales y desempeño de los funcionarios, lo que en sí mismo representa una transformación radical de una administración pública federal carente de cultura de evaluación y poco orientada a los resultados.

EL SUBSISTEMA DE INGRESO

Durante muchos años en las dependencias del Ejecutivo Federal no se han aplicado, en forma general y sistemática, las técnicas básicas del proceso de empleo que deben aplicarse en cualquier organización, sin importar su naturaleza pública o privada.

No se realizaban acciones de reclutamiento (en algunos casos aún no se llevan a cabo); en primera instancia, porque las plazas vacantes se cubrían automáticamente por designación. Pero lo más importante es que no se cuenta con descripciones y perfiles de puestos actualizados, a partir de los cuales pueda efectuarse el reclutamiento.

Lo anterior resalta la urgencia de elaborar las descripciones y perfiles de puestos con su respectiva valuación, a fin de que cada dependencia cuente con su catálogo específico de puestos con los correspondientes requisitos que deberán cumplir los aspirantes a los puestos públicos.

Es importante resaltar también que en el tema de reclutamiento y selección sólo algunas dependencias cuentan con áreas especializadas; en otras, dichas áreas no existen o no cuentan con personal

especializado ni con las herramientas técnicas necesarias para llevar a cabo este proceso de manera profesional.

En cuanto a la selección, ésta se aplica sólo ocasionalmente (algunos exámenes sicométricos o técnicos y algunas entrevistas) sin que ello constituya un método en sí mismo; en estricto sentido lo que ha venido sucediendo es que las áreas de recursos humanos se limitan a contratar a aquellos aspirantes que son enviados por las áreas técnicas sin intervenir en el proceso; ello conlleva también la necesidad de un cambio cultural, en el que la decisión de los especialistas en materia de recursos humanos, y en este caso de los comités técnicos de Profesionalización y Selección que se formarán a partir de la entrada en vigor de la Ley, deberá ser asumida por los titulares de las áreas en las que se generó la vacante.

Algunos de los problemas operativos que se detectan en este subsistema son los siguientes:

El modelo de servicio civil que plantea la Ley es una combinación de un servicio civil cerrado en el que las plazas vacantes son ocupadas por los propios servidores públicos que ya se encuentran en la institución y que, para renovarse, requiere que cada cierto tiempo se abra una convocatoria pública, y un servicio civil abierto en el que todas las plazas vacantes se ocupan mediante convocatoria abierta al público.

Se dice que es una mezcla de ambos porque establece que las plazas serán ocupadas mediante convocatoria abierta y al mismo tiempo considera la posibilidad de convocar a la ocupación de “plazas de primer nivel”, lo que en estricto sentido sería innecesario debido a que no es un modelo de servicio civil cerrado; además estas plazas, nuevamente, se encuentran sujetas a la previsión presupuestaria que haga la SHCP y a la aprobación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su creación.

Se menciona también en la Ley un “sistema de puntaje o reglas de valoración”, el cual deberá ser diseñado a la mayor brevedad

posible, y de hecho deberá formar parte del reglamento de la Ley. Este instrumento deberá considerar que aquellos servidores públicos que ocupen el puesto inmediato inferior a la vacante obtienen por ese hecho elementos importantes de valoración en el concurso público, pues se establece en la misma Ley que, en igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia, lo cual, por cierto, refuerza la orientación del modelo más hacia un servicio civil cerrado que abierto.

EL SUBSISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL

Uno de los principales problemas operativos que enfrentará este subsistema se debe a que la Ley no es clara respecto a los conceptos de *promoción* y *ascenso* y establece igualmente la posibilidad de que los servidores públicos puedan tener trayectorias verticales u horizontales en sus respectivos planes de carrera, lo que a su vez deberá ser definido conjuntamente entre el Comité Técnico de Profesionalización y los propios servidores públicos de carrera.

Como ya se señaló, el éxito o fracaso en la instrumentación de este subsistema depende en gran medida de una definición clara sobre las responsabilidades alrededor de la política salarial, y la creación de plazas, pues desde su nacimiento el servicio profesional de carrera presenta un problema de carencia de plazas vacantes para responder a las necesidades de desarrollo y movimientos de los funcionarios, ya sean verticales u horizontales.

Es evidente que este subsistema conlleva la necesidad de una inyección importante de recursos para crear plazas, y obliga a revisar la política salarial actual y el tabulador de personal de mando y enlaces para hacer de aquél un instrumento flexible y fácil de administrar para que responda a las necesidades que planteará en su momento el SSPC.

*EL SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN
Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES*

Este subsistema implica otro cambio cualitativo importante en la cultura burocrática, pues por primera vez regula el proceso de capacitación del personal y además lo orienta hacia la certificación de capacidades (o competencias).

Durante mucho tiempo la capacitación ha sido una de las grandes asignaturas pendientes en la administración pública federal, tanto en la valoración de sus impactos en el desempeño de los servidores públicos como en la necesidad de considerarla una inversión y no un gasto.

En 1995, una reunión de la Organizacional Internacional del Trabajo (OIT) sobre la incidencia del ajuste estructural en los servicios públicos subrayó la necesidad e importancia de la capacitación:

Los gobiernos deberían invertir lo suficiente para mantener y mejorar constantemente la calidad de la mano de obra del sector público, la capacitación continua del personal resulta decisiva para adecuar las cualificaciones a las futuras necesidades organizativas, aumentar la satisfacción personal de cada trabajador, reubicar al personal, mejorar las perspectivas de carrera y de empleo y aprovechar el adelanto técnico alcanzando de ese modo el objetivo de prestar un servicio eficaz, eficiente y de calidad para responder a las expectativas de los ciudadanos.⁸

Este subsistema requiere un trabajo muy detallado al momento de elaborar el reglamento de la Ley, pues contiene una gran cantidad de conceptos que será necesario clarificar y ordenar para su adecuada instrumentación en las dependencias.

⁸ OIT, *El desarrollo de los recursos humanos de la función pública, del ajuste estructural y del proceso de transición*, Ginebra, 1998, p. 7.

Ello significa la necesidad de clarificar los conceptos de *beca*, *capacitación especial*, *educación formal*, entre otros, los cuales se manejan indistintamente, y hay que orientarlos hacia la política integral de personal público que defina la SFP.

También se contempla en este subsistema el otorgamiento de *puntaje* a los servidores públicos por los cursos acreditados, lo que obliga a diseñar el sistema de puntaje (al cual ya se había hecho referencia en otro momento de este documento), y ponderar cuidadosamente el peso específico que tendrá la capacitación en el desarrollo profesional de los funcionarios, a fin de evitar el riesgo de que se convierta en un incentivo perverso, es decir, que los funcionarios hagan de la capacitación un fin en sí mismo para obtener puntaje, sin que ésta aporte un valor agregado a su desempeño profesional.

Conviene ahora retomar un poco el tema de la certificación de capacidades profesionales establecido por la Ley, el cual es obligatorio para los funcionarios públicos por lo menos una vez cada cinco años.

Como ya se señaló, esta disposición de la Ley implica nuevamente un cambio cultural en la administración pública, pues obliga a definir competencias genéricas y competencias por puesto, así como a diseñar los planes y programas de formación necesarios para mantener actualizados a los funcionarios en el perfil y las aptitudes requeridos por su puesto.

Ello, aunado al sistema de evaluación del desempeño, el cual se vinculará a los resultados de la institución, significa el cambio cultural más importante que aporta la Ley, pues, si bien nunca habla de inamovilidad para los funcionarios, sí les garantiza su permanencia en el empleo, pero asociada al desempeño satisfactorio.

Por supuesto que un cambio cultural de esta magnitud conlleva en sí mismo una problemática de instrumentación y maduración muy específica, y sus resultados no serán perceptibles en el corto plazo.

Pero la certificación de capacidades es en sí misma un tema de grandes dificultades operativas por superar; la primera de ellas es definir cuál es el sistema de certificación de competencias que se utilizará, ¿el que ya tiene en operación el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer), o el sector público desarrollará un sistema propio de certificación de sus competencias laborales?

¿El sector público presenta efectivamente competencias “laborales” o tiene competencias o capacidades (para usar el término de la Ley) específicas que deben abordarse desde una perspectiva diferente?

En función de la decisión que se tome, la cual no es una decisión sencilla, la SFP deberá entonces decidir si crea o no un sistema específico de competencias, así como, en consecuencia, los órganos requeridos para su operación: evaluadores, organismos de certificación, etcétera.

Las respuestas a los cuestionamientos que aquí se han formulado revisten una enorme complejidad, pues implican la definición y creación de un sistema normalizado de capacidades para los servidores públicos que debe estar operando en un plazo máximo de tres años, lo que no es mucho para una tarea de esta envergadura.

Por otra parte, un proyecto de esta magnitud deberá contar con recursos presupuestarios, materiales y humanos suficientes, destinados a esta tarea específica.

El esfuerzo bien vale la pena, pues la certificación de competencias es, como ya se señaló, otro de los elementos clave en el cambio cultural de las organizaciones públicas.

EL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La Ley establece dos tipos de evaluación: la de los servidores públicos y la de las propias instituciones. Este cambio cualitativo reviste

fundamental importancia pues implica asociar los resultados obtenidos por las dependencias al desempeño individual de los servidores públicos.

Ello contempla un cambio cultural de gran relevancia en una administración pública como la mexicana, carente de una cultura de evaluación y poco acostumbrada a la rendición de cuentas y la calificación ciudadana, pues estará transitando paulatinamente de una gestión por programas y presupuestos a una gestión por resultados.

Esa misma falta de cultura a la que se hace referencia es el primer problema por enfrentar para evaluar el desempeño de los servidores públicos, pues los superiores jerárquicos deberán asumir por primera vez su parte de responsabilidad en la administración del personal a su cargo y evaluar con seriedad el trabajo que realizan sus subordinados, lo que en primera instancia puede generar algunas resistencias.

Otro problema que se enfrenta al evaluar es el definir una metodología lo más objetiva posible; es bien sabido que la subjetividad del evaluador es siempre un problema prácticamente imposible de resolver: deberán diseñarse instrumentos que en la medida de lo posible minimicen ese efecto.

El reto más importante al que se enfrenta la evaluación del desempeño, sin embargo, es precisamente el que se refiere a cómo conectar el desempeño de los individuos con el de las instituciones y cómo medir su contribución efectiva al logro de resultados en virtud de la especificidad de la función pública, en donde la medición de los servicios que presta y de las tareas que realiza no es sencilla.

En este sentido, será recomendable revisar la experiencia internacional para obtener las mejores prácticas al respecto. Por señalar un ejemplo interesante de cómo algunos países han logrado vincular la evaluación del desempeño individual a la institucional podemos señalar que:

Algunos gobiernos, en especial los de Nueva Zelanda y Reino Unido, distinguen dos aspectos del *resultado*: la responsabilidad por los resultados (es decir, las realizaciones de los programas) y la responsabilidad por los productos (es decir, las actividades efectivamente realizadas en el marco del programa). Los ministros se consideran responsables de los resultados y los gerentes sólo lo son de los productos.⁹

Estos últimos años, las funciones públicas han recurrido cada vez más a las técnicas de gestión de resultados, inicialmente desarrolladas por el sector privado (mediante acuerdos individuales que establecen objetivos de resultado que deben alcanzarse y las necesidades de perfeccionamiento, así como de control) y la evaluación de los resultados en relación con el acuerdo convenido. Dos terceras partes de los países de la OCDE han introducido algunos elementos de la gestión de resultados en la función pública (...) ¹⁰

Es evidente que es mucho lo que aún se debe trabajar en este tema tan importante, pues rebasa, con mucho, las meras políticas de personal público y se inserta en la transformación estructural de la administración pública federal y la alinea con las tendencias mundiales en la materia.

Por otra parte, la evaluación del desempeño, tal y como está planteada en la Ley, puede convertirse en otro talón de Aquiles del modelo por dos elementos:

El primero, la necesidad de definir claramente en el Reglamento y en la metodología de evaluación qué se entiende por un “desempeño no satisfactorio”, figura contenida en la fracción V del artículo 55. En este sentido, se hace necesario revisar nuevamente

⁹ OCDE-Ministerio de las Administraciones Públicas, *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, 1997, p. 218.

¹⁰ *Ibid.*, p. 284.

la vinculación entre la obtención de resultados institucionales y la contribución de los servidores públicos a dichos resultados al momento de diseñar la metodología de evaluación, pues sólo mediante objetivos claros y metas susceptibles de medirse puede definirse un desempeño como no satisfactorio.

El segundo elemento es el que se refiere a la posibilidad que establece la Ley de otorgar estímulos al desempeño, percepciones extraordinarias, compensaciones, reconocimientos o incentivos (los cinco términos son usados de manera indistinta en la Ley), lo cual necesariamente tiene implicaciones de tipo presupuestario que deben tomarse en consideración al momento de integrar los presupuestos de servicios personales de las dependencias.

Para concluir con este tema, es necesario recordar que una de las principales críticas a la administración pública federal ha sido la falta de transparencia en la integración de las percepciones de los funcionarios públicos, lo que obliga a diseñar un sistema transparente de estímulos al desempeño para que la sociedad lo entienda y lo supervise; que cuente con reglas claras, para evitar caer en el vicio que ya se superó de convertir los estímulos en una parte del salario fijo.

EL SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN

Este subsistema en sí mismo no presenta problemas para su operación, sino más bien de procedimiento, forma y técnica jurídica, los cuales deben ser clarificados en el reglamento que se expida a fin de evitar problemas de índole administrativa o laboral a las dependencias.

Nuevamente se presenta el tema del “desempeño deficiente”, el cual se remite a lo que disponga el reglamento, por lo que se hace

hincapié en la necesidad de tratar con sumo cuidado y atención este elemento.

Las causales de separación en sí mismas no constituyen un problema, a excepción de la anterior, que ya se trató con detalle. Lo importante en este subsistema será dejar claro el proceso jurídico administrativo por seguir para determinar la prescripción de los efectos del nombramiento de un servidor público.

EL SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN

Este subsistema es otro de los elementos modernos y favorables del modelo contenido en la Ley, pues implica un ejercicio permanente de evaluación y control de la operación del SSPC, a fin de hacerle correcciones y mejoras.

Si bien el artículo 65 de la Ley se concentra en la evaluación del impacto de la capacitación y en el desempeño de los servidores públicos, éste no es el único elemento que deberá tomarse en cuenta para valorar el proceso de capacitación, como tampoco para valorar el SSPC en su conjunto.

Será necesario, como lo señala el artículo 66 de la Ley, conocer mediante los reportes y las metodologías de que disponga la SFP el comportamiento de cada uno de los subsistemas a fin de mejorar su operación, por lo que en sí mismo su aplicación en las dependencias no debería presentar ningún inconveniente.

CONSIDERACIONES FINALES

La administración de personal en el sector público tiene de suyo una importancia fundamental para la buena marcha del gobierno y del

servicio público. Quizá es pertinente señalar que en países como México no se le había dado toda la importancia que reviste (...)¹¹

Por esta razón el contar hoy en día con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal representa un importantísimo avance en el proceso de modernización de la administración pública federal en México.

A lo largo del presente ensayo, se han analizado los principales problemas a que, a juicio de quien esto escribe, se enfrentará la operación del modelo de servicio profesional planteado por la Ley.

Ello no significa que se tenga una visión pesimista de este proceso, por el contrario, la pretensión es contribuir de alguna manera al análisis del contexto en el que habrá de ejecutarse la Ley, a fin de que los problemas que aquí se han señalado sean previstos al diseñar los subsistemas, las metodologías, los procedimientos y, sobre todo, al redactar el reglamento de la propia ley.

Podría entenderse el momento que vive la administración pública mexicana como un momento fundacional, ya que habrán de sentarse las bases para el funcionamiento del servicio público de los próximos veinte años y ello no es cosa secundaria.

La responsabilidad que recae en quienes tienen en sus manos la adecuada aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal va mucho más allá de una simple definición de políticas en materia de personal; lo que habrán de hacer es definir las nuevas políticas públicas para una gestión moderna, efectiva y eficiente de los funcionarios, que habrá de reflejarse en la mejoría de la calidad del servicio que aquéllos prestan a los ciudadanos.

¹¹ Roberto Moreno, en el prólogo del libro de Donald Klingner y John Nalbandian, *op. cit.*, p. xviii.

En ese sentido, bien vale la pena dedicarle tiempo, esfuerzo y recursos a esta tarea que se inscribe en el proceso de modernización de la gestión pública, que puede colocar a México en la ruta que están siguiendo las naciones desarrolladas para incrementar la efectividad de sus gobiernos y recobrar la confianza de los ciudadanos.

Como se señaló a lo largo de estas páginas, la expedición de la Ley es por sí misma una profunda transformación de la cultura burocrática tradicional y sus formas de operación, al transitar de una administración basada en los viejos valores del sistema de botín hacia esquemas de gestión sustentados en la neutralidad política de los funcionarios.

Esta transformación a la que se hace referencia implica el diseño de metodologías, herramientas e instrumentos modernos de administración de personal que garanticen la objetividad y la adecuada operación del modelo que plantea la Ley. Éste es un tema relevante, pues de él depende que las disposiciones legales encuentren su adecuada expresión en los procesos de gestión.

Una vez analizados los problemas a los que posiblemente habrá de enfrentarse la ejecución de la Ley, se hace necesario iniciar el diseño y operación de cada uno de los subsistemas que conforman el modelo, a fin de garantizar en la práctica el cumplimiento de los principios rectores del sistema: la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad, y la competencia por mérito.

SERVICIO PROFESIONAL Y NUEVA
GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Ricardo Uvalle Berrones

INTRODUCCIÓN

La importancia de las instituciones en la gobernación y administración de la sociedad es punto de partida para destacar la necesidad de profesionalizar la función pública. Sin este requisito, no hay confianza para que la administración pública sea considerada como una institución imprescindible para impulsar las actividades productivas y sociales. La ausencia de profesionalización en los servidores públicos indica que los asuntos comunes pueden ser abordados sin la necesidad de un perfil competitivo y responsable. Indica también que la administración pública es el lugar donde la falta de pericia y calidad en el desempeño institucional es asunto secundario.

México no puede ni debe continuar sin un servicio público de carrera. Los requerimientos democráticos no pueden cumplirse con mayor eficacia sin la profesionalización. El gobierno de las instituciones democráticas necesita servidores públicos calificados, competentes y responsables. La democracia es impensable sin la administración eficaz de la sociedad, lo cual implica que la profesionalización tiene importancia creciente para la calidad de la vida asociada. El mejor rendimiento de la administración pública es inexplicable sin la vigencia de reglas que encaucen los

imperativos de la carrera administrativa. El gobierno de y para los ciudadanos debe tener como garantía una administración pública regida por el mérito, el desarrollo de nuevas pericias, la cultura de la calidad, la responsabilidad compartida y el voto de confianza de la sociedad.

CONTEXTO

Los tiempos de la sociedad contemporánea se caracterizan por la suma de acontecimientos, hechos y sucesos que dan vida a relaciones intensas y complejas en las cuales el mercado y el Estado, la sociedad y el gobierno, los ciudadanos y la administración pública, articulan procesos y estrategias que se corroboran de manera continua en la vida pública. La convivencia mundial es una tendencia que apunta hacia un acrecentamiento mayor y que, con impacto estructural, modifica la visión tradicional de los procesos de gobierno fincados en la previsión y el postulado de la racionalidad exhaustiva.

Los comportamientos de la vida pública son ahora más erráticos, interconectados y dinámicos. La importancia de la nueva economía –internet, biotecnología, electrónica, comercio digitalizado, entre otros aspectos– da paso a un ritmo de vida que se caracteriza por la redistribución del poder, la autonomía de las fuerzas locales, la revitalización de la acción ciudadana, el redescubrimiento de lo privado y la necesidad de que las instituciones públicas respondan con eficacia ante los problemas viejos y nuevos de la sociedad.

La época de los contextos estables cede su lugar a situaciones en las cuales las turbulencias y la incertidumbre estimulan la aparición de horizontes indeterminados. La lectura de la realidad entendida como problema exige, más que métodos eficaces en sí

mismos, la comprensión auténtica y puntual de los hechos, para determinar las estrategias por utilizar en la atención y solución de los problemas comunes. Las señales, los síntomas y las relaciones causales en la complejidad de lo público son el punto de partida para que las instituciones se desenvuelvan con una variedad de recursos creativos y den respuesta focalizada y de conjunto a los planteamientos que se formulan en la vida civil y política.

Por ello, lo público se ensancha en cuanto oportunidad y complejidad, y tal situación significa que las relaciones horizontales de la sociedad son la pauta que influye en la redefinición de las tareas y responsabilidades de las propias instituciones. Lo público rebasa el esquema del estatismo protagónico y se sitúa como un caudal de energías, espacios e iniciativas que permiten el fortalecimiento de la acción colectiva en el tratamiento e institucionalización de los problemas que son de interés compartido. Lo público no es más el Estado en sí y para sí, sino el territorio de los ciudadanos para organizarse, participar y corresponsabilizarse. El reencuentro de los ciudadanos con lo público obliga a que el Estado asuma más un papel promotor y coordinador de los esfuerzos colectivos para dar cauce a otras formas de cooperación que son indispensables para fortalecer y desarrollar la economía de mercado y la sociedad abierta.

La nueva relación de los ciudadanos y el Estado tiene como eje principal la redefinición de lo privado y lo público, no para fomentar dicotomías estériles, sino para definir programas de acción conjunta que coadyuven al mejor aprovechamiento de los recursos escasos y a asumir responsabilidades compartidas que correspondan a la cultura de la democracia. Este perfil de la sociedad contemporánea prevalece en momentos en que se favorece el juego de las fuerzas organizadas que tienen interés y capacidades para asumir las responsabilidades que vigorizan lo público, sin deteriorar la institucionalidad que corresponde al Estado.

En consecuencia, la dimensión pública del Estado se nutre cuando lo que realiza tiene como referente la vigencia del orden democrático, las decisiones consultadas, la incorporación de los ciudadanos a los procesos de gestión y la vigencia transparente de la rendición de cuentas.

MISIÓN DEL GOBIERNO

Durante largo tiempo la administración de la sociedad tuvo ribetes de exclusividad relacionados con el espacio de lo público. Los gobiernos tenían a su cargo la definición unilateral de lo que convenía a lo público y al público ciudadano. Hoy lo público les corresponde tanto a los ciudadanos como al gobierno. Por tanto, la misión de los gobiernos continúa siendo importante, pero está sujeta a un mayor escrutinio por parte de los ciudadanos, lo cual implica destacar no tanto lo que deben hacer, sino la calidad de las acciones que son capaces de producir en favor del interés público.

En este caso, el gobierno debe tener un sistema que permita conocer a los protagonistas de los aciertos, las omisiones, las fallas y la utilización de los recursos públicos. En la misión del gobierno son importantes las atribuciones y las responsabilidades que tiene para que sea una institución confiable para la sociedad y los ciudadanos. Desde un enfoque heterodoxo, la misión del gobierno consiste en garantizar la vigencia de las libertades civiles y políticas, respetar las instituciones democráticas, estimular a los agentes económicos, proteger los derechos de propiedad, adoptar políticas regulatorias, formalizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, cuidar la disciplina fiscal, administrar estratégicamente la política monetaria, revalorar a los ciudadanos como clientes, simplificar procedimientos, descentralizar funciones, conjugar innovación y

rutinas, definir reglas del juego y producir sistemas de incentivos que reconozcan la importancia de la acción individual y colectiva.

Se trata de que el gobierno sea un núcleo emprendedor, innovador y patrocinador de aquellos elementos que permitan a la sociedad desarrollar mejor sus condiciones de vida. La misión del gobierno alude a la calidad e inventiva que tenga para impulsar los procesos que favorezcan la conjugación exitosa de la democracia y el mercado en cuanto factores centrales de la sociedad contemporánea.

Por tal motivo, la calidad de los procesos, los procedimientos y las estrategias es fundamental para que los productos institucionales que generen –decisiones, acciones, bienes, servicios, políticas– tengan un valor efectivo y los ciudadanos y sus organizaciones sean beneficiados. La eficacia con responsabilidad y la eficacia en la democracia caracterizan a los gobiernos que tienen conciencia de sus capacidades y límites para optar por la realización estratégica de las tareas colectivas, dando énfasis a la calidad de los medios que utilizan para dirigir y coordinar a la sociedad. Lo que realiza el gobierno tiene importancia creciente para desarrollar la vida productiva de la sociedad, y, en ese sentido, las herramientas legales y administrativas son cruciales para que el valor de la sociedad –trabajo, capital e intercambios– se reproduzca a través de sistemas, procedimientos y procesos que se relacionan de manera directa con la calidad de las instituciones y la consistencia de las organizaciones que lo sustentan.

Por eso, la operación del gobierno es un asunto de resultados, lo cual significa que los bienes y servicios que produce son determinantes para responder a los imperativos de la productividad y la calidad en cuanto atributos de la sociedad moderna. En la lógica de la cultura emprendedora, la innovación gubernamental es vital para revalorar, reinventar y revigorizar los procesos de gestión pública, dado que ésta es la piedra de toque para traducir en realidad

fehaciente los propósitos, planes y proyectos que ofrecen al público ciudadano las autoridades constituidas. La innovación, en consecuencia, se relaciona con el gobierno que opta por los cambios que permiten la racionalidad institucional desde el momento en que se utilizan las ventajas de las técnicas y las tecnologías con un sentido de productividad colectiva. En este caso, la racionalidad del poder se orienta a mejorar los índices de producción y productividad, que son la base para nutrir la vida democrática y el fortalecimiento de la calidad de vida.

VALOR DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La eficacia es consustancial a la gestión pública, ya que alude a las formas y modos que adoptan los gobiernos para alcanzar resultados específicos con el auxilio de las políticas públicas y las decisiones que se encaminan a la prestación de los servicios que la administración pública tiene a su cargo. La eficacia es una manifestación neurálgica de la racionalidad del poder; no es factible entenderla únicamente como elemento instrumental o intermedio, del proceso gubernamental, sino como una condición del buen gobierno, el cual se ocupa y preocupa por desarrollar los elementos productivos que favorecen el mejor desempeño de la sociedad y el mercado.

Lo relevante de la eficacia es que se vincula con la capacidad operativa del gobierno, porque tiene como eje el alcance e impacto de la gestión pública. Por tal motivo, la gestión pública es pieza total en el desempeño de los gobiernos, pues articula los recursos técnicos, tecnológicos, profesionales y heurísticos que les permiten cumplir con sus metas y objetivos.

El vínculo entre gestión pública y eficacia es indisoluble: lo que hacen o dejan de hacer los gobiernos tiene repercusión en la sociedad

y la economía. El contenido –propiedades intelectuales, metodológicas, institucionales y tecnológicas– de la gestión pública no se encuentra distante de la idea de valor que, como cualidad del trabajo altamente calificado, es reconocido cuando se traduce en ventajas comparativas que estimulan el desarrollo de la vida pública.

Actualmente, la gestión pública no se refiere únicamente a cuestiones de eficiencia óptima, que corresponden más a los sistemas administrativos cerrados y ausentes de referencia contextual, sino a la eficacia que destaca que la valoración de la propia gestión pública exige profesionales aptos y calificados con base en una preparación que no deje lugar a dudas de que conseguirá resultados favorables. De igual modo, deberán tener las aptitudes para vencer las restricciones que se originan en el mundo formal e informal de las organizaciones públicas.

Por ello, el valor de la gestión pública es el ángulo más nítido que permite ubicarla como un imperativo del buen gobierno, más aún, cuando éste se desenvuelve en la vida democrática. La categoría de *valor* indica la importancia del conocimiento aprendido y aplicado para fortalecer la calidad de las políticas públicas. En este caso, el valor de la gestión pública deviene del conjunto de saberes profesionales que se articulan para conseguir resultados que repercutan en la complejidad de las actividades productivas y sociales.

Tanto el conocimiento teórico como el fáctico se combinan en la producción del valor, para que la gestión pública tenga una capacidad instalada de primer orden. El valor de la gestión pública deriva de la suma de habilidades, pericias y capacidades que tienen los operadores de la administración pública para ordenar y utilizar con inteligencia los recursos públicos que permiten traducir los insumos en productos finales.

El valor de la gestión pública es parte de la cultura de la innovación y el desempeño sobresaliente. El valor responde a la visión de

las sociedades competitivas, las economías libres y las organizaciones que han optado por la formación de más y mejor capital intelectual. Éste es el encargado de producir el valor de la gestión pública porque destaca cómo las fases de formación, capacitación y desarrollo son cruciales para asociar las ventajas del conocimiento abstracto con la calidad de las prácticas profesionales encaminadas al cumplimiento de las metas gubernamentales. El capital intelectual es el patrimonio más importante de las organizaciones públicas y tiene la ventaja de fungir como efecto multiplicador para entrar a las etapas de formación, crecimiento y desarrollo institucional.

Así pues, el aprendizaje de lo institucional y lo tecnológico son fundamentales para fortalecer la gestión pública, creando el valor que la convierte en un medio básico de la dirección pública, la cual necesita de los medios estratégicos que favorecen las respuestas diferenciadas que la sociedad y los ciudadanos demandan.

En el horizonte de la visión gubernamental, la gestión pública es parte esencial de las decisiones y acciones orientadas a la generación de resultados eficaces que se vinculan directamente con los objetivos y metas definidos de manera colectiva.

Por tanto, su contenido no es el gerencialismo superficial que se finca en la sobrevaloración de lo decisonal y en el mundo de la introspección, ni de las prácticas inerciales que destacan los procedimientos por seguir, sin tomar en cuenta el contexto de los problemas y los actores sociales que demandan la eficacia de la gestión pública. El valor de la gestión pública exige aptitud de parte del profesional de los asuntos gubernamentales y administrativos como responsable de la operación efectiva de la administración pública.

En consecuencia, las tareas de dirección y coordinación se consolidan cuando el aprendizaje de los profesionales se convierte en punto de partida para generar las aptitudes que contribuyen a la estabilidad y eficacia de las organizaciones públicas. Transitar del

conocimiento puro al conocimiento tácito (Polanyi) es el desiderátum del capital intelectual, para que las destrezas y el aprendizaje sean los motores de una gestión pública caracterizada por la producción continua del valor. La demanda de conocimiento por parte de la gestión pública es amplia, sobre todo en contextos que tienen vigor ciudadano, problemas globales por encarar y la emergencia de situaciones nuevas que no tienen más referente que los ejercicios de prospectiva. Desde esta perspectiva, la demanda de la gestión pública se centra fundamentalmente en el conocimiento aplicado, pero no implica soslayar el conocimiento relacionado con la comprensión multifacética de los contextos públicos.

*NUEVA GESTIÓN PÚBLICA
Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA BUROCRACIA*

La etapa donde se omitía la importancia de los costos y el valor en la vida de las organizaciones públicas empieza a quedar atrás. Una recuperación importante de la nueva gestión pública es recordar lo que significa para los ciudadanos no sólo la efectividad de los gobiernos y las administraciones públicas, sino cuáles son los costos reales que tienen en la vida asociada y cómo tienen impacto en el déficit o el superávit financiero, presupuestario y fiscal.

Por ello, el servicio público de carrera debe tener un perfil emprendedor, meritocrático, competitivo y responsable, para evitar que la administración pública sea una fuente de los males sociales que se traducen en fallas públicas –déficit fiscal– que lesionan la vida productiva y desestimulan el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas en el ámbito de la economía de mercado. Asociando la importancia de los costos y el valor, el servicio público

de carrera no debe anclarse en el paradigma del proceso administrativo que responde más a la lógica de la racionalidad instrumental y la concepción amplia e indistinta del quehacer gerencial. Esto implica trascender el nivel de lo normativo y lo prescriptivo, propio de las tendencias que favorecen las funciones en la administración pública, no tanto el sentido heurístico y emprendedor de los profesionales del servicio público.

Sin duda, la juridificación de la administración pública es un aspecto básico que el servidor público debe conocer y dominar, sobre todo en el Estado de derecho, pero también es relevante que sus capacidades profesionales nutran las potencias de la gestión pública, con base en el desarrollo de habilidades y pericias. En este arquetipo, el servicio público de carrera debe favorecer la autonomía y la responsabilidad de los servidores públicos; la eventual formación de los mercados internos de trabajo; la vigencia de un sistema atractivo de incentivos; la posibilidad de formalizar los contratos de gestión para definir indicadores de eficacia, productividad y transparencia, y, de ese modo, conocer previamente los objetivos y metas de los organismos públicos. No menos importante es identificar en todo momento la calidad de los resultados obtenidos y el tipo de estrategias por seguir para evaluar las acciones gubernamentales, así como los procesos de monitoreo que permitan conocer el desempeño abierto de las instituciones. También es fundamental fomentar el entrenamiento de calidad para que los propios servidores públicos se conviertan en productores de iniciativas y propuestas de cambio que impidan que las inercias le tomen la delantera a la cultura de la calidad y la eficacia.

De este modo, la relación entre el principal y el agente debe ingresar a la esfera de la responsabilidad compartida y a la necesaria rendición de cuentas ante el público ciudadano, es decir, se debe dar paso a la responsabilidad política de la administración pública para

que no sea una organización distante de la sociedad ni de los ciudadanos. Garantizar el control democrático de los ciudadanos sobre la administración y la burocracia es un objetivo neurálgico del nuevo servicio público, para erradicar con ello el clientelismo y la lealtad que se deriva de las conductas politizadas.

No menos importante es el aprendizaje organizacional, para evitar que el servidor público sea un mero apéndice de la *maquinaria* administrativa, y que tenga, en cambio, la oportunidad de intervenir en la deliberación previa a la resolución de los problemas y asuntos públicos, superando con ello la noción de que únicamente es un ejecutor de las decisiones, las metas y los programas colectivos. Así, la decisión individual y la responsabilidad colectiva son compatibles con una mayor participación y argumentación del servidor público. Por otra parte, el control *a posteriori* de los resultados es otra de las facetas importantes por considerar para evitar el ejercicio del control autorreferenciado de la administración pública, dando paso a la vigencia de reglas públicas que favorezcan la evaluación a cargo de las organizaciones ciudadanas.

Otro ángulo relevante es la vigencia de códigos de ética para prevenir y combatir tanto la corrupción como la ineficiencia derivada de la indolencia y la irresponsabilidad de algunos servidores públicos. La autonomía de gestión en favor de los servidores públicos debe sustentarse en conductas responsables y eficaces que permitan aumentar la confianza en la administración pública por parte de los ciudadanos, al generar resultados que acrediten las capacidades profesionales. Además, la relación entre los valores y los hechos tendría un marco más amplio para identificar su grado de congruencia, o bien las distancias insalvables que a veces desprestigian a la administración pública ante el público ciudadano.

*VALOR AGREGADO
DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA*

Desde el enfoque de la nueva gestión pública, las tareas de la administración pública deben caracterizarse por ser el producto de un desempeño competitivo y tener calidad demostrada, porque las condiciones de su vigencia postulan un servicio público no anclado en el formalismo decimonónico ni en la postulación de que el interés público solamente le corresponde definirlo a las autoridades y los administradores públicos.

En una visión más realista de lo público, la nueva gestión pública reconoce que el interés público debe estar definido tanto por las autoridades como por los ciudadanos. Consecuentemente, la calidad del desempeño institucional tiene ante sí un público más exigente que reclama el derecho de valorar los aciertos o errores de la administración pública. En la actualidad, los esquemas de la eficacia burocrática son rebasados por la intensidad ciudadana, y, en ese sentido, la cultura del desempeño tiene como base un nuevo perfil tanto del servicio como de los servidores públicos.

Con la profesionalización gerencial del servicio público, lo importante es que los servidores públicos se constituyan en agentes de la innovación, para reciclar el desempeño de la administración pública, al tener como premisa que sin la reinención funcional de la misma no es posible alentar la transformación que necesita en el ámbito de la mundialización, la innovación y los imperativos de la democracia. No hay duda de que las tareas de la administración pública son importantes para la vida asociada, motivo por el cual es imprescindible que los bienes y servicios que produce para el público ciudadano tengan como atributo indiscutible los elementos de calidad y valor. Si el servidor público transita de la ejecución rigurosa y rutinaria de las leyes y programas a la posibilidad de ser formado y

entrenado de acuerdo con la autonomía de gestión, puede interiorizar el significado de la calidad y el valor como un tipo de cultura que es necesario alcanzar para dar mayor valor al trabajo gubernamental.

En el nuevo papel que desempeñaría con la autonomía de gestión, el servidor público tendría la oportunidad de –junto al principio de la meritocracia– ser reconocido por la calidad de las habilidades y pericias que es capaz de desarrollar con alcance de inventiva.

El valor del trabajo administrativo y gubernamental consiste en que el servidor público supere la cultura del legalismo, el formalismo, las dilaciones, la despersonalización y la implementación imprecisa y a veces contradictoria de los instrumentos legales y administrativos, para dar paso a la gestión eficaz del servicio público, la cual tiene como elementos distintivos que el trabajo realizado articula la importancia de los costos, la necesidad de las ventajas comparativas y la efectividad productiva de los servicios para el público en general.

El valor producido significa el aprovechamiento inteligente, estratégico y creativo de los recursos públicos, al reconocer que es fundamental hacer más con menos. Por tanto, la cultura competitiva de la sociedad moderna no es ajena al valor que deben producir las administraciones públicas, procurando, al mismo tiempo, que éstas no sólo compitan en y con el mercado, sino que sean mejores que él. El valor producido por la administración pública consiste en que el ahorro de costos, el aprovechamiento del tiempo como recurso escaso y el mejoramiento cualitativo de su desempeño institucional ganen terreno a las inercias, el conservadurismo dinámico, el papeleo, la triangulación innecesaria de trámites, el burocratismo y el ritualismo, patrones de conducta que lesionan la lealtad que la administración pública debe a los ciudadanos.

En la visión de la nueva gestión pública, el valor por producir implica al mismo tiempo la creación de un ambiente institucional

favorable a la descentralización, la simplificación y la delegación de la autoridad, para que la relación proceso-producto final sea más eficaz y, de ese modo, el ciudadano, en la visión positiva de cliente, pueda comparar frente a otras organizaciones del mercado cuál es la verdadera capacidad de la administración pública para producir los bienes y servicios colectivos.

Un elemento adicional en el valor por producir es que las políticas públicas serían elaboradas e implementadas por personal más calificado y competente, lo cual favorecería que los requerimientos, trámites, normas, bienes, decisiones, regulaciones y estímulos que necesitan los agentes económicos fueran atendidos con mayor sapiencia y pragmatismo a través de un cuerpo de servidores públicos comprometidos con el orden institucional vigente y con la cultura de la calidad y la competencia. Hay, pues, una comunicación directa entre la calidad de las decisiones administrativas y las políticas públicas con el desempeño productivo de las empresas, las firmas comerciales y las demás organizaciones de la sociedad.

SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO

México ha vivido en los últimos 30 años un cúmulo de acontecimientos que reflejan la dialéctica de la permanencia y el cambio entendidos como procesos que tienen su propia lógica y racionalidad, y que dan vida a diversos comportamientos en el país. La permanencia se relaciona con la fuerza del régimen autoritario que durante setenta años fue el símbolo de la “unidad nacional”, la cultura del estatismo y el papel protagónico, sobredimensionado y sobredilatado de la administración pública.

Durante ese tiempo, la vida pública se caracteriza por la falta de ciudadanos reales y por que el espíritu de la democracia no florece

con vigor frente a la falta de instituciones abiertas, competitivas y responsables ante la sociedad y los ciudadanos. El México autoritario es un modo de vida que favorece al poder de la burocracia y la administración del gobierno que, como partes vitales del presidencialismo, cierran los espacios para que no se formen las instituciones democráticas. En el México autoritario sobresale la administración del poder, no el ejercicio de la política orientada hacia la sociedad y los ciudadanos. El México autoritario da énfasis a la racionalidad instrumental y la cultura administrativista del gobierno, y en lugar de la política democrática se impone la política de cúpulas y los arreglos corporativos.

En este caso, la falta del servicio público de carrera responde a la perspectiva de que la administración pública fue durante largo tiempo el sitio para el ejercicio de la política y, por ende, la ruta para tener acceso al timón del Estado. Sin embargo, el autoritarismo comienza a diluirse de manera importante desde los años ochenta, debido a que la energía y la intensidad de la vida pública empiezan no sólo a cuestionar el orden político inequitativo, sino que los ciudadanos se organizan con autonomía frente al poder político e inician una lucha intensa para llevar a cabo la democratización del país.

Así, 1988, 1994 y 2000 son momentos fundamentales para situar las transformaciones de la vida política, que tienen como saldo, en la actualidad, la alternancia pacífica del poder; de modo específico, en la Presidencia de la República. Durante este tiempo, se ha venido construyendo las instituciones que corresponden a un orden más autónomo, confiable y democrático. En este caso, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, la Comisión Federal de Competencias y la Comisión Federal de Telecomunicaciones son instituciones que tienen un perfil de autonomía para llevar a cabo los procesos de gestión que les corresponden y son también ejemplo de lo que significa la administración

fiduciaria, dado que los directivos principales de cada una de ellas son designados no de manera vertical y política por el Poder Ejecutivo, sino por el Poder Legislativo. Se limita, así, la discrecionalidad del mando Ejecutivo —presidente de la república— y, con ello, el juego de las instituciones democráticas es cada vez más vigoroso porque se respeta la división de poderes, que es uno de los aspectos irrenunciables de las sociedades abiertas y liberales.

En el camino de la democratización también se han creado otras instituciones para que los asuntos públicos sean objeto de mayor claridad, consulta y confiabilidad. Destacan en esta línea, la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, instituciones y norma orientadas a fomentar el control ciudadano sobre la administración pública.

Por consiguiente, México no puede carecer de un servicio público de carrera, debido a que no tenerlo implicaría acentuar un déficit pronunciado en materia de institucionalidad democrática. Son más los altos costos de no tenerlo que darle funcionalidad como un sistema de gestión efectiva. La administración pública mexicana tiene que desarrollarse con apego a la institucionalidad democrática para que los vaivenes de la política, la lucha partidista y la lealtad personal no sean el rostro más conspicuo de las relaciones clientelares que se traducen en el otorgamiento sin mérito de los cargos administrativos.

Con la institucionalidad democrática, la administración pública se desenvolverá en términos de mayor equidad, competencia y eficacia, ya que el valor de lo público exige que no sea un sistema de botín ni un sistema de mecenazgo, contrarios al valor público y equitativo de la democracia. La edad institucional de la administración pública depende de la vigencia del servicio público de carrera, y de la nueva mística que es necesario profesar para que

sea la institución la que garantice el acceso y las relaciones de inclusión al hogar diferenciado de lo público. La edad institucional de la administración pública es un imperativo para fortalecer las tendencias democráticas del país y para que los ciudadanos la valoren como una institución confiable, respetable y transparente. La edad institucional es imprescindible para que sea considerada uno de los medios más comprometidos con el desarrollo de la economía de mercado y la vigencia de los sistemas abiertos de gestión pública. No retrasar por más tiempo la edad institucional de la administración pública es condición insoslayable para tener un servicio público de carrera comprometido con los valores de la democracia, que son, al mismo tiempo, los valores de las instituciones republicanas.

La edad institucional del país debe tener como elemento puntual el fortalecimiento de una administración pública imparcial, meritocrática y equitativa para que la función pública ingrese a etapas que convaliden la certidumbre institucional que es fundamental, a efecto de que los actores sociales y económicos tengan la confianza en la operación continua del gobierno y en el impacto favorable de las políticas públicas. La operación continua del gobierno es garantía para que la sociedad no sea alterada en los aspectos centrales de su funcionamiento como son la administración de los servicios públicos, el cumplimiento de las políticas regulatorias y la atención eficaz de las demandas en competencia.

Un servicio público profesionalizado es compatible con el desarrollo competitivo de la economía de mercado que México ha empezado a construir desde el momento en que acelera la vigencia de las políticas de apertura, desregulación, liberalización y privatización, mismas que contribuyen a dejar atrás los inconvenientes del proteccionismo y las tutelas costosas a cargo del *leviatán* estatal.

Sin duda, hay una relación interdependiente de dichos capítulos –economía y profesionalización– dado que la calidad del

trabajo gubernamental desarrollado por el personal de carrera es importante para dar movimiento a los trámites, los apoyos y la implementación de las políticas públicas que favorecen los rendimientos productivos, regulatorios y distributivos del intercambio económico y social.

La continuidad de las políticas y los programas es una de las situaciones más favorables para los agentes económicos y sociales, pues la interrupción de aquéllos, debida a los procesos de designación frecuente, no tendría lugar. Es inadmisibles continuar con la alteración frecuente e injustificada de los objetivos institucionales, lo cual se alienta con la remoción partidista de los servidores públicos. Es fundamental asegurar la estabilidad de la administración pública para evitar que los arreglos clientelares ocasionen desventajas públicas que perturben los rendimientos productivos de la sociedad. Mientras el partidismo –politización recurrente e improductiva de las responsabilidades administrativas– continúe como fórmula del “desempeño profesional”, no hay posibilidad de que la administración pública ingrese a la edad institucional que es inaplazable y que el país necesita para completar la institucionalidad democrática.

Por otra parte, la estabilidad, la seguridad y el desarrollo en los cargos administrativos confieren al personal de carrera las bases para comprometerse a fondo con el ejercicio de la función pública. En un ámbito de seguridad, competencia, incentivos, evaluación permanente y retiro digno, los servidores públicos tendrían las condiciones más idóneas para cumplir con los objetivos y metas del gobierno. De este modo, la vigencia de la lealtad institucional favorece los intereses primordiales del gobierno y asegura que la administración pública tenga un cuerpo de servidores responsables de conjugar la toma de decisiones y la implementación continua de las políticas.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Si la implementación es la prueba de fuego de las políticas públicas para dar cumplimiento a los objetivos y metas colectivos, significa que ésta consiste en un conjunto de movimientos estratégicos, que son complejos, debido a las relaciones de interdependencia que concurren en su dinámica.

Para el caso de México, es más conveniente impulsar la implementación del servicio profesional de carrera como un proceso de adaptación mutua para dar cauce a los desacuerdos inevitables, el ajuste mutuo de intereses, la construcción de acuerdos y los sistemas de convergencia institucional. Es importante, además, que la capacidad instalada reúna las condiciones fundamentales de legislación, reglamentación y operación, para dar coherencia a las decisiones y propósitos que se definen. La implementación no debe entenderse como el cumplimiento de grandes objetivos ni de ambiciosos planes de la carrera administrativa; por el contrario, se debe cuidar el balance entre las restricciones y el margen de oportunidad que se tenga para traducirla en acciones específicas. En tal sentido, el reglamento que detalle la ejecución de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se debe elaborar con planteamientos concisos y puntuales para facilitar la operación institucional que asegure su eficaz cumplimiento.

Un aspecto importante por considerar en el proceso de implementación es la distinción entre la cogitación, entendida como el mundo de las soluciones intelectuales e institucionales, y el espacio de las interacciones, valorado como mundo real de las instituciones. Esto significa, sobre todo en un país como México, que decisión acordada no implica su cumplimiento preciso e inobjetable. Si la implementación es una variedad de interacciones que son producto del realismo institucional, no hay lugar para que su

concepción sea producto de la abstracción sin límite. El nexo entre las decisiones y los resultados conseguidos es el verdadero núcleo de la implementación, por lo cual la distancia o el acercamiento entre ambos momentos depende de cómo se institucionalizan los procesos y cómo se coordinan las partes responsables de su cumplimiento.

La ruta prevista de la implementación no debe entenderse como prestablecida, sino como una guía que puede seguirse sin desconocer los contratiempos o conflictos que puedan surgir. La implementación es un asunto de conocimiento y acción, lo cual significa que se trata de un proceso de aprendizaje para evitar el síndrome de que los escenarios *ex ante* son equivalentes a los escenarios *ex post*. El peor riesgo en las etapas de la implementación es incurrir en la postura típica de que “todo está bajo control”, como si en las organizaciones públicas hubiera átomos, no seres humanos con cualidades y defectos.

Para contextos como el mexicano, es importante reconocer que no es posible la planeación exhaustiva que infructuosamente pretende calcular y controlar todas las variables que concurren en el mundo de las instituciones. En todo caso, la implementación puede visualizarse con el enfoque de la dirección estratégica para entenderla como un proceso factible, flexible y de mutuo aprendizaje.

La implementación del servicio público de carrera tendrá mayor éxito al reconocerla como un conjunto de procesos que se sustentan en la racionalidad heurística y no en la racionalidad formalista y legal que todavía tiene gran resonancia en la administración pública mexicana.

Es importante erradicar la visión barroca y ortodoxa de los controles legales y reglamentarios para convertir la implementación no en el arte de lo posible, sino en un conjunto de acciones que son producto de las restricciones y los aciertos. Un elemento central en

la implementación es que debe entenderse más como un proceso de coordinación, no de estricto control jerárquico.

Por tanto, la calidad de las relaciones interpersonales en los distintos grupos de trabajo es un asunto de importancia, para asegurar un ambiente receptivo y responsable que facilite el cumplimiento de las tareas por desempeñar. En el caso mexicano, el objeto de la implementación es la carrera administrativa y en ella el sistema de profesionalización es el conjunto de actores, reglas, estructuras, procesos, estrategias, tiempos, requisitos, responsables y acciones que deben contribuir para que la administración pública ingrese a la edad de la institucionalidad democrática.

Así, la implementación de la carrera administrativa con el sistema de objetivos normativos que la sustentan es el foco principal de una etapa institucional que el país necesita con carácter imperativo. La acción administrativa de la implementación depende de las organizaciones que la impulsan, y, en ese sentido, la construcción de los arreglos institucionales y la formación de los espacios de negociación son fundamentales para que los actores y responsables de la misma tengan las condiciones indispensables para estructurar y ordenar las estrategias que deben seguirse.

Si la implementación del servicio público de carrera es un cambio deseado en las estructuras del gobierno mexicano, es indispensable crear un ambiente de receptividad para que la cooperación y la coordinación de los esfuerzos sea la constante que acompañe los propósitos para transformar la administración pública.

En este caso, hay que evitar que se adopten conductas “neutrales”, cuando en realidad es importante que prevalezca el compromiso explícito de dar vigencia a las nuevas disposiciones sobre la carrera administrativa.

Por ello, es importante establecer un fuerte vínculo entre la estructura legal y la estructura operativa de la implementación para

que la institucionalidad de la carrera administrativa sea efectiva. Evitar la falta de correspondencia entre lo legal y lo operativo es condición básica para que la implementación no se convierta en un terreno de arenas movedizas. Consecuentemente, las tareas de coordinación, supervisión y evaluación deben estar claramente definidas en cuanto a instancias y responsables, dado que son la clave para garantizar la funcionalidad creciente de los procesos vinculados con la implementación de la carrera administrativa.

Con el fin de que se impulse la implementación de modo efectivo, como un sistema de acciones conjuntas, continuas y flexibles, es conveniente enfatizar los siguientes puntos para destacar su importancia vital en los procesos de gobierno y en el desempeño de las instituciones administrativas: *a)* reconocerla como un proceso que exige redes de comunicación efectiva entre los responsables directivos y operativos; *b)* que tenga las instancias que contribuyan a la mediación de los conflictos que son parte de su complejidad interinstitucional; *c)* ordenarla como una variedad de relaciones competitivas e interpersonales que permitan asegurar la cooperación heterogénea de los actores involucrados; *d)* que tenga bien definidos los ámbitos de autoridad, competencia y responsabilidad; y *e)* permitir un margen razonable de discrecionalidad para abordar mejor las situaciones imprevistas y conflictivas.

CONCLUSIÓN

El servicio profesional de carrera representa para México un capítulo que debe formalizarse, tomando en cuenta la importancia que la administración pública tiene en la vida del país. Ha llegado el momento de que la administración pública ingrese a la etapa de la democratización y, para ello, la profesionalización del servicio

público significa inscribirlo en las reglas que favorecen los valores de la igualdad, la meritocracia, la imparcialidad y la honradez, con el fin de que sea considerado una institución confiable que adopta como modo de vida el apego a las normas y la definición de ámbitos de competencia regidos por el propósito de tener administradores profesionales –con base en la seguridad laboral y el mérito demostrado– encargados de la continuidad de las políticas públicas y la salvaguarda efectiva de los intereses primordiales del orden político y jurídico.

La profesionalización del servicio público es imperativa para que los asuntos y los problemas públicos sean solucionados por personal apto y responsable ante las instituciones de la democracia. La profesionalización es antídoto para erradicar las prácticas de improvisación, ineficiencia y clientelismo, y, de ese modo, enviar señales confiables al público ciudadano, los mercados y las organizaciones de la sociedad en el sentido de que la certidumbre institucional de los servidores públicos para dar cauce a la carrera administrativa es garantía para que la administración pública quede a salvo de la politización partidista, la cual ha sido y continúa siendo en algunos órdenes de gobierno una forma evidente que fomenta el sistema de botín.

La competencia profesional de los administradores públicos es requisito para que los problemas y asuntos públicos sean abordados con mejores herramientas técnicas, conocimiento relevante, actitud positiva y responsabilidad ética. Tanto la continuidad de las políticas como la estabilidad en el cargo sustentada en la meritocracia son atributos que, una vez formalizados, permitirán la existencia de servidores públicos comprometidos con las tendencias democráticas del país y con la necesidad de fortalecer los valores de la eficiencia institucional.

En los actuales momentos, la vigencia de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,

aprobada en abril del año en curso (2003) por el Congreso de la Unión, es favorable para el Estado mexicano, porque refleja que la administración pública federal ha ingresado a la etapa de las instituciones, respondiendo así a los valores democráticos que dan sentido y nuevo rumbo al sistema político mexicano para que éste consolide su tránsito irreversible hacia la democracia.

Con reglas equitativas y meritocráticas para el impulso de la carrera administrativa, la gestión competente y eficaz de la república, es factible armonizar los valores administrativistas con los valores democráticos, para fortalecer la vigencia del gobierno de las instituciones, y desterrar así las prácticas del clientelismo, la prebenda y los valores del patrimonialismo, factores nocivos para la institucionalidad democrática, la cual es el referente más conspicuo para nutrir los horizontes de la nueva gestión pública que el país demanda.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BOZEMAN, Barry (coord.): *La gestión pública: su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- GONZÁLEZ Mateos, Alfonso “Retos sociales y políticos de la nueva gestión pública”, en *Revista IAPEM*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2000.
- GUERRERO Amparán, Juan Pablo: “Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado”, en Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja (coords.), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, UNAM / Plaza y Valdés, México, 1999.
- PETERS, B. GUY: *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

- HARO Bélchez, Guillermo: *Servicio Público de Carrera / Tradición y perspectivas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- HERRERA Macías, Alejandro: “Diez consideraciones en la implementación del servicio profesional de carrera”, en *Prospectiva*, núm. 24, julio de 2003, México.
- MARTÍNEZ Puón, Rafael: *La profesionalización de la Administración Pública en México / Dilemas y perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública (de España) / Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2003.
- MÉNDEZ Martínez, José Luis: “El servicio civil de carrera: un servicio civil para la democracia” en *Servicio público de carrera en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001.
- MINISTERIO de Administraciones Públicas, *La ética en el servicio público*, Madrid, 1998.
- PRESSMAN, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky: *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

LA IMPORTANCIA DE LA CAPACITACIÓN EN EL SERVIDOR PÚBLICO

*Gerardo Pino Aznar**

INTRODUCCIÓN

El Estado, a través de la administración pública, lleva a cabo todos sus programas y proyectos, los cuales afectan la vida de todos los ciudadanos y habitantes de un país. Por esta razón es de interés fundamental atender su formación profesional y capacitación para realizar los actos de gobierno y generar los servicios públicos con eficiencia.

El desempeño de las instituciones públicas en México enfrenta escenarios y retos que las obliga a evaluarse constantemente. La existencia de un gobierno abierto, competente y equitativo es una condición fundamental para impulsar el desarrollo económico y político de un país, lo que implica un impacto positivo en la regulación de la vida pública y en la seguridad de que la calidad de vida de los miembros de la sociedad se regirá por un contexto de justicia social.

Para que el gobierno y la administración pública puedan colocarse en una posición estratégica, que les permita entrar a una etapa de desarrollo institucional constante y permanente, se debe

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Anáhuac. Investigador y académico de la misma universidad. Tiene una destacada trayectoria en la función pública y es especialista en el área de capacitación.

enfatar la necesidad de que los cuadros administrativos sean convertidos en medios del cambio deseado.

Un programa adecuado de capacitación, basado en estrategias probadas científicamente, podrá lograr un cambio en las actitudes y habilidades laborales de los servidores públicos y, con ello, un cambio positivo en la burocracia, que todos deseamos y necesitamos con urgencia. Es obvio que dicho cambio no se dará únicamente con la capacitación, pero sí podrá darse con el trabajo comprometido de los instructores, quienes, junto con los evaluadores del desempeño y de la capacitación, deben lograr un permanente cambio de actitud que lleve a los servidores públicos a la excelencia en el trabajo, a que mejoren constantemente la calidad en el servicio público y ofrezcan los beneficios a la sociedad mexicana.

Tenemos que trabajar en conjunto, la administración pública y la sociedad civil, por un proyecto de nación a largo plazo, ayudar a las autoridades competentes a vigilar el cabal cumplimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y en especial de su artículo décimo, que ordena como primer derecho de los servidores públicos de carrera el de tener estabilidad y permanencia en el Servicio.

En cada cambio de gobierno se observa una altísima cantidad de despidos de servidores públicos eficientes. Antes se pensaba que era un vieja y rancia mala costumbre de los gobernantes y administradores públicos que sometieron al país durante más de 70 años en el siglo pasado; sin embargo, ahora nos damos cuenta de que los nuevos funcionarios hacen exactamente lo mismo, aunque aparentemente su origen político sea de diferentes doctrinas. México no puede lograr un verdadero desarrollo sostenido y sustentable con planes y políticas de tres y, en el mejor de los casos, seis años.

Desafortunadamente, algunos de los que han ocupado los puestos públicos de alta dirección buscan el poder por el poder y no

tienen un verdadero don de servicio, anteponen el interés personal al interés de la comunidad y al bienestar de la sociedad. Encontramos regularmente en estos individuos un completo desapego y una ausencia de amor y pasión por su patria; en algunas ocasiones incluso se llega a dar un involucramiento con la pasión, pero persiste un desapego por nuestra nación.

MARCO CONCEPTUAL

CONCEPTO DE CAPACITACIÓN

Existen muchos y muy variados conceptos de *capacitación*. La capacitación se puede entender como un “proceso educativo en el que se utiliza un método sistemático por medio del cual el personal obtiene conocimientos y habilidades relacionadas con su trabajo”.¹

Existen investigadores que insisten en diferenciar los conceptos de *adiestramiento*, *capacitación* y *desarrollo*, aunque en la actualidad por lo general se manejen indistintamente.

El adiestramiento está destinado a trabajadores operativos o no calificados que realizan exclusivamente labores manuales.

La capacitación está dirigida a trabajadores calificados, técnicos y supervisores, encargados de tareas que implican conocimientos especiales.

El desarrollo se dirige exclusivamente a los mandos medios y superiores.

La diferencia más notoria que resalta entre estos tres conceptos es la que se refiere a los niveles jerárquicos organizativos y la

¹ Gerardo Pino Aznar y Ricardo Hernández Muñoz, *La capacitación como herramienta de recursos humanos para incrementar la productividad en una mediana empresa*, tesis, ITAM, México, 1985, p. 21.

complejidad de las actividades que realizan los empleados clasificados dentro de estas jerarquías. Aunque no es bien visto que un mando medio o superior sea sujeto de adiestramiento, ni un operador pueda llevar un curso de desarrollo, sí es factible que la capacitación y el adiestramiento se manejen indistintamente.

El jurista Adolfo Tena Morelos afirma:

...desde el punto de vista jurídico ninguno de los dos términos tiene una connotación especial, por lo que, si hemos de guiarnos exclusivamente por la definición contenida en el diccionario, ambos términos significan en realidad lo mismo, ya que, por una parte, capacitar es hacer más capaz, y adiestrar, por otra, es hacer más diestro en algo.

La mención de las definiciones anteriores tiene como objeto uniformar el criterio del lector acerca del tema que nos ocupa. Sin embargo, considero muy importante observar que la capacitación, hoy en día, es también una herramienta importantísima que nos permitirá ayudar al ser humano (ya sea trabajador o servidor público) a cambiar sus aptitudes e incluso sus actitudes en el trabajo.

FUNDAMENTACIÓN LEGAL DE LA CAPACITACIÓN

ANTECEDENTES DE LA CAPACITACIÓN

Y MARCO JURÍDICO ACTUAL

La primera reglamentación concerniente al aprendizaje la encontramos en Babilonia, en el código de Hammurabi, y data del año 1700 a. C.

En México, al promulgarse en 1931 la primera Ley Federal del Trabajo, de aplicación general en toda la república mexicana, se

establece la obligación de las empresas de tener aprendices, a fin de garantizar la demanda de personal calificado. Sin embargo, este sistema no respondió a la necesidad cada vez mayor del país de contar con trabajadores que tuvieran los conocimientos y habilidades que el desarrollo tecnológico demandaba, ya que el proceso de industrialización había comenzado a desplazar el trabajo artesanal.

Por eso, al promulgarse la nueva Ley Federal del Trabajo, en 1970, se incluyó como obligación para las empresas la de capacitar y adiestrar a sus trabajadores y concederles becas para que pudieran realizar estudios técnicos industriales.

En 1971, el Estado emprende una reforma administrativa dentro de la administración pública federal con el propósito de adecuar los recursos disponibles a los objetivos de desarrollo integral del país. Dentro de esa reforma destaca la relativa a la administración y desarrollo del personal federal.

En el capítulo IV del título II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, relativo a las obligaciones de los titulares, se dispone el “establecimiento de escuelas de administración pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional” (artículo 43, fracción VI, inciso *F*) y en el capítulo V se obliga a los trabajadores a “asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia” (artículo 44, fracción VIII).

El artículo 44 del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública establece que “los trabajadores que la Secretaría comisione para especializar o perfeccionar sus estudios en escuelas o universidades nacionales o del extranjero gozarán del subsidio que al efecto la propia Secretaría les señale”.

En 1977 se reforma el artículo 123 constitucional, apartado *A*, para elevar a rango constitucional la capacitación para el trabajo; y así tenemos que actualmente su fracción XIII establece que las empresas estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo, y la fracción XXXI, además de otras cosas, dice que es de competencia exclusiva de las autoridades federales la aplicación de las disposiciones del trabajo, entre otras, la relativa a la obligación de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores.

Asimismo, el artículo 123 constitucional, apartado *B*, fracción VIII, establece que “los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad”.

En 1978 se reforma la Ley Federal del Trabajo para determinar los procedimientos conforme a los cuales los patrones deberían cumplir con dicha obligación (capítulo III *bis* del título cuarto), creándose así el Sistema Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Dicha ley contiene los siguientes artículos en materia de capacitación y adiestramiento: artículos 3; 7; 25, fracción VIII; 132, fracciones XIV, XV y XXVIII; 153-A a 153-X; 159; 180; 391; 412; 523; 526 a 527-A; 529; 537 a 539-C; 699; y 992 a 1010.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala la responsabilidad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, para promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en el trabajo y realizar investigaciones, prestar asesoría e impartir cursos de capacitación para incrementar la productividad en el trabajo.

El artículo 12 de la Ley General de Educación establece que:

Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I. Determinar para toda la república los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación (...)

II a V ...

VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;

VII a XIII ...

El artículo 13 dispone que:

Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

I ...

II. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

III a VII ...

El artículo 20 ordena que:

Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:

I a II ...

III. La realización de programas de especialización, maestría y doctorado, adecuados a las necesidades y recursos educativos de la entidad;

IV ...

...

Por otra parte, muy recientemente, el 10 de abril de 2003, se publicó el Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que en el capítulo quinto del título tercero, referido al Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, dice que:

La capacitación y certificación de capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la administración pública. La Secretaría emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias.²

Respecto a los comités técnicos de Profesionalización y Selección, que están 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,³ la Ley establece que:

...con base en la detección de las necesidades de cada dependencia establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría y deberán contribuir a la mejoría en la calidad

² Artículo 44 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de abril de 2003, primera sección, p. 54.

³ Artículo 74 de la Ley del Servicio Profesional... *op. cit.*, primera sección, p. 58.

de los bienes o servicios que se presten. Los Comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría, misma que podrá recomendar ajustes de acuerdo a las necesidades del Sistema.⁴

El artículo 46 describe los objetivos de la capacitación:

I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos;

II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y

III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

El artículo 47 define como el propósito del programa de capacitación:

...que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones.

El programa de actualización se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los comités en coordinación con la Secretaría. Se otorgará un puntaje a los servidores públicos de carrera que los acrediten.

El artículo 48 permite a los servidores públicos de carrera:

...solicitar su ingreso en distintos programas de capacitación con el fin de desarrollar su propio perfil profesional y alcanzar a futuro distintas posiciones dentro del Sistema o entidades públicas o privadas

⁴ Artículo 45 de la Ley del Servicio Profesional... *op. cit.*, primera sección, p. 55.

con las que se celebren convenios, siempre y cuando corresponda a su plan de carrera.

El artículo 49 dice que:

Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.

El artículo 50 establece que:

Los comités, en coordinación con la Secretaría, determinarán mediante la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario para que los servidores profesionales de carrera tengan acceso o continúen con su educación formal, con base en sus evaluaciones y conforme a la disponibilidad presupuestal.

El artículo 51 dicta:

Al servidor público de carrera que haya obtenido una beca para realizar estudios de capacitación especial o educación formal, se le otorgarán las facilidades necesarias para su aprovechamiento.

Si la beca es otorgada por la propia dependencia, el servidor público de carrera quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un periodo igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados.

En caso de separación, antes de cumplir con este periodo, deberá reintegrar en forma proporcional a los servicios prestados, los gastos erogados por ese concepto a la dependencia.

Por su parte, el artículo 52 establece:

Los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.

Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el Sistema y en su cargo.

Y el artículo 53 dice 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.

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.

De esta forma, en lo que respecta a la capacitación, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, muestra un gran interés de parte del legislador por mejorar la calidad del servicio público y la eficiencia de los servidores públicos.

De la capacitación esperamos que coadyuve a formar servidores públicos comprometidos con su carrera, con su trabajo, con nuestro país y con la gente que lo habitamos.

La capacitación está íntimamente relacionada con un buen sistema de evaluación del desempeño, cuyo ordenamiento prefiero obviar por ser un tema muy extenso; sin embargo, deseo dejar bien claro que no hay capacitación productiva sin evaluación y tampoco hay desempeño sin un buen sistema de medición del mismo.

En el capítulo siguiente analizaremos la importancia y estrategias generales de la capacitación.

LA IMPORTANCIA DE LA CAPACITACIÓN

La capacitación de los servidores públicos tiene una relevancia crucial, pues puede y debe servir, entre otras cosas, para cambiar las actitudes de los servidores públicos hacia los usuarios, para que comprendan que la calidad en el servicio público o los bienes que producen debe tener los mismos estándares que el servicio que prestan los empleados de las mejores empresas privadas en el mundo; sin confundir de ninguna manera la administración pública con un sistema gerencial privado, que muy poco tiene que ver con un verdadero servicio público que asegure y mantenga siempre estándares internacionales de calidad.

ANTECEDENTES

A través del tiempo, el ser humano se ha visto obligado a transmitir sus conocimientos a las nuevas generaciones ya sea por la necesidad de supervivencia o simplemente para perfeccionar los métodos y procedimientos laborales ya existentes. En 1750, cuando se produjo en Europa la Revolución Industrial, se buscó sustituir lo que hasta entonces se conocía como talleres (donde el maestro transmitía al aprendiz los conocimientos informales) por la gran industria.

Con base en estas necesidades, muchos científicos se mostraron interesados en la problemática de la producción masiva. Dentro de los principales exponentes tenemos a:

Joseph Wharton, quien en 1881 estableció un curso de administración de negocios de nivel universitario.

Charles Babbage, quien hizo énfasis en el enfoque científico de la administración, particularmente sobre la división del trabajo, especialización, y tiempos y movimientos.

Frederick Wilson Taylor, quien se desarrolló dentro de la industria metalúrgica, donde realizó gran parte de sus estudios y observó grandes errores en la operación fabril, como, por ejemplo, que no existía un sistema efectivo de trabajo, no había incentivos económicos para los obreros por mejor desempeño de sus labores y los obreros eran seleccionados sin tomar en cuenta sus habilidades y conocimientos. Con base en lo anterior, diseñó lo que ahora se conoce como los principios administrativos (tiempos y movimientos en el trabajo, selección de personal, colaboración en la organización y responsabilidad compartida).

Henry Fayol, quien trabajó en la industria carbonera, desarrolló los siguientes conceptos: el proceso administrativo, los principios generales de la administración (división del trabajo, autoridad y responsabilidad, disciplina y unidad de mando, unidad de dirección, subordinación de lo particular a lo general, incentivos, centralización de la autoridad, jerarquía, orden, equidad, estabilidad, iniciativa y unión del personal), la importancia de la enseñanza de la administración en las escuelas y universidades, las áreas funcionales en las organizaciones y una de las cosas más importantes para el tema que nos ocupa: los perfiles de las habilidades de los administradores en los diferentes niveles jerárquicos.

El matrimonio de los Gilbreth aportó a la administración la técnica denominada estereocronociclografía; para el trabajo manual

desarrollaron el *therbligs*. El primero era un sistema en el cual se utilizaba el cine para analizar y mejorar secuencias, movimientos y fases del trabajo, e incluía un cronómetro capaz de registrar el tiempo a razón de una dosmilésima de minuto; el segundo era un sistema de micromovimientos del trabajo manual. También desarrollaron el diagrama de flujo, así como un método para calificar el mérito, resaltaron la relevancia de la estadística y, lo más importante, tomaron en cuenta el factor humano dentro de la organización.

Henry Laurence Gantt se basó en Taylor para implementar su propio sistema de bonificación por tareas, enfatizó la aplicación de la psicología para la relación laboral, creó el famoso modelo denominado gráfica de Gantt, y consideró fundamental el adiestramiento de los trabajadores para el buen funcionamiento de la empresa.

Después de la escuela científica de la administración, surgió el humano-relacionismo y, por último, la administración moderna basada en las ciencias de la conducta.

Todas estas escuelas en algún momento han proporcionado a la administración los conocimientos que han permitido que día a día surjan nuevos temas de estudio, como es el caso de la capacitación como factor indispensable para incrementar la calidad en el servicio público, aunque en su origen haya sido creada para la industria.

La capacitación debe ser planeada en su conjunto y estar cimentada en un diagnóstico previo de necesidades de capacitación; por eso revisamos a continuación los tipos de análisis existentes.

PLANEACIÓN DE LA CAPACITACIÓN

Análisis de necesidades de capacitación

En el presente, existen tres tipos de análisis de necesidades de capacitación: el análisis organizacional, el análisis de funciones y el de personas.

- a)* El análisis organizacional busca los defectos de la institución que afectan la actuación del individuo y de los grupos. Cuando una organización no cumple con ciertos objetivos sólo puede ser por falta de planeación, mala disciplina, delegación de autoridad mal estructurada o confusa, recompensa arbitraria, objetivos mal definidos o falta de una buena evaluación del desempeño. Como consecuencia, puede presentarse una falta de organización o bien una falta de motivación en los servidores públicos. El análisis de estos síntomas nos dará la clave para encontrar las necesidades de capacitación en personas y grupos.
- b)* El análisis de funciones parte del supuesto de que una de las formas de incrementar la calidad en el servicio público es minimizando los pasos por seguir en los procedimientos, así como acortar el tiempo de espera del usuario y optimizar los recursos del contribuyente. El diagnóstico de necesidades de capacitación relativo a las funciones nos dará las herramientas para lograr mediante programas de capacitación la simplificación administrativa que buscamos y, al mismo tiempo, la optimización de los recursos fiscales.
- c)* El análisis de personas pone a prueba el conocimiento, las actitudes y aptitudes, así como las habilidades del individuo que ocupa cada puesto, y determina las necesidades de des-pertarlas o modificarlas según los objetivos de la institución. Este diagnóstico plantea las siguientes tres preguntas:
- ¿Cuál es la misión, visión y objetivos de la institución?
 - ¿Qué comportamiento o desempeño es necesario por parte de cada persona si se quiere que contribuya acertadamente a la institución?
 - ¿Cada servidor público tiene la preparación adecuada en conocimientos, actitudes, aptitudes y habilidades para

realizar su trabajo de manera eficaz y mostrando una alta calidad en el servicio?

Alejandro Mendoza Núñez en su *Manual para determinar necesidades de capacitación*⁵ hace una clasificación más moderna de los tipos de necesidades de capacitación y las divide en necesidades manifiestas y necesidades encubiertas.

Las necesidades surgidas por algún cambio en la estructura institucional, por la movilidad del personal o como respuesta al avance tecnológico, reciben el nombre de manifiestas, ya que son evidentes.

El personal de nuevo ingreso, el que será transferido, el que recibirá un ascenso, el que ocupará un puesto de nueva creación, así como los cambios en los sistemas, métodos o procedimientos de trabajo, y algún cambio en los objetivos de la institución, constituyen necesidades manifiestas.

Las necesidades encubiertas se presentan cuando los trabajadores tienen problemas de desempeño en sus puestos de trabajo, como consecuencia de la falta u obsolescencia de conocimientos o habilidades; en este caso, el personal continuará indefinidamente en su puesto y las acciones de capacitación que se presenten se denominarán correctivas, dado que pretenden resolver la problemática existente.

En contraste, en las necesidades manifiestas, la capacitación requerida es llamada preventiva, puesto que los cursos deberán impartirse antes de que los trabajadores involucrados ocupen sus nuevos puestos o que se establezcan los cambios.

Así, la determinación sistemática de las necesidades de capacitación que requiere una institución resulta de gran importancia porque:

⁵ Alejandro Mendoza Núñez, *Manual para determinar necesidades de capacitación*, Trillas, México, 1995², p. 38.

- Proporciona la información necesaria para elaborar o seleccionar los cursos o eventos más convenientes
- Elimina la tendencia a capacitar por capacitar: sólo cuando existen razones válidas se justifica impartir capacitación
- Propicia la aceptación de la capacitación, al satisfacer problemas cuya solución más recomendable es la de preparar mejor al personal, evitando así que la capacitación se considere una panacea; se asegura en mayor medida la relación con los objetivos, planes y programas de la institución; y constituye un importante medio para la consolidación de los recursos humanos y de la organización
- Proporciona los datos esenciales para que después de varios meses se pueda evaluar tanto el desempeño como la misma capacitación

Creación del deseo de capacitarse

Para que el servidor público desee capacitarse es necesario motivarlo para lograr un cambio en el comportamiento, y existen tres formas diferentes de lograrlo:

1. El servidor público responderá a la capacitación con base en los beneficios personales que pueda obtener.
2. Los servidores públicos cambiarán su comportamiento si son conscientes de las mejoras en su desempeño (formas más productivas o más satisfactorias) y si las experiencias obtenidas con el nuevo patrón de comportamiento hacen parecer a éste como una forma normal de trabajo.
3. El servidor público puede cambiar su comportamiento al cumplir con las exigencias de sus superiores. En este caso, el cambio se deberá a las obligaciones más que al conocimiento de una forma mejor o personalmente más gratificante de desempeño.

DISEÑO DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN

Definición de objetivos del programa de capacitación

Los objetivos de un programa de capacitación determinarán qué se debe hacer y cómo se debe hacer. Los objetivos deben ser expresiones claras y concisas de propósitos; el instructor debe determinar los objetivos y tenerlos siempre presentes durante las sesiones de capacitación.

Los objetivos deben expresarse al nivel de los participantes para que ellos entiendan lo que se espera del curso. Deben ser enunciados en la forma más específica y definida que sea posible, sin dejar lugar a interpretaciones equívocas.

Por último, es importante tomar en cuenta que los objetivos generales del curso no serán recompensados con resultados inmediatos, sino más bien a mediano y largo plazo.

Contenido

El contenido de un programa de capacitación consiste en una serie de temas relacionados entre sí en forma ordenada, con el fin de que los participantes, utilizando una secuencia lógica y con un grado de dificultad de menor a mayor, logren el incremento de sus conocimientos y habilidades y mejoren sus actitudes.

Métodos para capacitar y selección de los mismos

Una vez definidos los objetivos del programa de capacitación, se eligen los métodos (conferencia, discusión, demostración-ejecución, representación de papeles y dramatización) de acuerdo con las posibilidades que se tengan.

Conferencia. La conferencia es un método muy común para la capacitación, en la cual el instructor es el único que habla, por lo que es una forma relativamente ineficiente de capacitación, pues

no compromete activamente a todos los miembros del grupo. Solamente puede ser efectiva si el grupo va asimilando mentalmente la información mientras está siendo presentada. Esto se logra cuando el grupo toma apuntes o el instructor pueda fijar la atención y mantener el interés mediante el uso de material de apoyo didáctico (presentaciones realizadas en computadora, filminas, audiovisuales, etcétera).

Discusión. El método de discusión suele ser denominado también: mesa redonda o seminario. Con este sistema, los miembros del grupo y el instructor toman parte en el intercambio de ideas y de información. El instructor dirige al grupo hacia un objetivo pre-determinado y la participación del grupo es la base principal del método de discusión.

Demostración-ejecución. El método de demostración-ejecución incluye la presentación de procedimientos u operaciones, y su ejecución por parte del participante. En este método se dice al alumno lo que debe hacer, se le enseña cómo debe hacerlo y después se le da la oportunidad de que lo haga.

Representación de papeles. La representación de papeles es una actuación de tipo teatral en la cual, a diferencia de la dramatización, el instructor no determina previamente el resultado de la actuación. Le dice a los actores cuáles son sus sentimientos y cada actor trata de comportarse de acuerdo con estos sentimientos. Las emociones de los actores determinan el resultado del papel que representan. Por tanto, las representaciones se utilizan para comprender el comportamiento humano y mejorar las facultades necesarias para trabajar con otras personas.

Dramatización. Se puede acrecentar la participación y el interés del grupo utilizando dramatizaciones o representaciones teatrales. Realmente se trata de una combinación de demostración y discusión, en la que los participantes se encargan de la demostración. Hasta

cierto grado la dramatización es una demostración sin planeación. De todas maneras se deben dar ciertas orientaciones a quienes tomen parte en este método.

En lo que respecta a la selección de los métodos de capacitación, tenemos que tomar en cuenta varios factores, tales como: el tema, los objetivos, el tamaño del grupo, el equipo didáctico, el tiempo disponible, los conocimientos que tenga el grupo acerca del tema y la participación que se desea de parte de los alumnos.

Por último, una combinación de los métodos existentes permitirá llevar un ritmo adecuado de la capacitación y ayudará a mantener el interés.

Material didáctico

El material didáctico y los métodos de capacitación se encuentran estrechamente relacionados entre sí, puesto que, mientras más objetivo e ilustrativo sea el curso, mejores resultados obtendrá el instructor.

Con base en lo anterior, mencionaremos los diferentes instrumentos o equipos auxiliares, así como sus finalidades y ventajas:

El pizarrón. Es una material didáctico cuya explicación sobra por ser tan conocido.

Rotafolio. Consiste en un tripié que soporta pliegos de papel que se pueden pasar hacia atrás o desprenderse y es de fácil manipulación ya que es portátil.

Franelógrafo. Es similar al pizarrón, la diferencia estriba en que es un lienzo de franela que sustituye a la pizarra y al cual se adhieren piezas de cartón fácilmente removibles y que pueden guardarse para ser usadas posteriormente.

Gráficas. Con este nombre existen gran cantidad de ayudas visuales que se elaboran generalmente en el programa Excel y se pueden proyectar mediante la utilización de PowerPoint o plasmarse en casi cualquier tipo de material; se realizan para proporcionar

información sobre cualquier tema, denominación de eventos, estadísticas, etcétera.

Videocasetera o reproductor de DVD. Son de gran utilidad debido a la gran cantidad y variedad de películas que existen en materia de capacitación.

Proyector de transparencias o de computadoras. Su utilización es muy práctica y común en la actualidad, con la ayuda de una computadora portátil.

Retroproyector. Sigue el mismo principio del proyector de transparencias, con la diferencia de que se utilizan acetatos impresos.

Proyector de cuerpos opacos. Su finalidad es proyectar ilustraciones y cosas opacas (láminas, dibujos o cualquier impresión en papel), su ventaja reside en que no se requiere gran preparación del material y se puede utilizar cualquier tipo de trabajo impreso.

Duración

Se mide en días, semanas u horas de clase y se adecua a las necesidades de los temas por impartir y a los recursos de la empresa.

Evaluación

Si una institución invierte en programas de capacitación es para obtener beneficios importantes. Los instructores deben ser capaces de justificar el uso de estos programas antes de que se invierta en ellos. No es fácil medir la efectividad o justificar la existencia de programas de capacitación. Por lo general, la utilidad de los medios de capacitación es inversamente proporcional a la facilidad con que se puede hacer su evaluación. El modo más fácil y menos válido de evaluar los programas de capacitación es preguntando a los participantes si aprendieron algo. Esta información por lo general se recaba en forma de cuestionario. El procedimiento de evaluación es casi totalmente inútil porque muchas veces los programas educativos son

evaluados por los participantes en términos de entretenimiento, facilidad, resultados logrados o personalidad del instructor, en vez de hacerlo en función de su contenido informativo.⁶

Un método de evaluación más efectivo es el de las pruebas de antes y después. Se da una prueba al participante antes del curso, y la misma prueba después de completar el programa. Un aumento significativo en la calificación indicará el valor informativo del curso; sin embargo, se presentan algunos problemas al utilizar este método de evaluación, pues a los participantes no les gusta que se les aplique una prueba antes de que empiece el curso. Asimismo los aumentos en las calificaciones de las pruebas se pueden deber a factores externos como la práctica cotidiana de su trabajo, que puede ser por sí misma la verdadera razón del mejoramiento del desempeño.

Otro método para evaluar los resultados de la capacitación consiste en medir el desempeño antes y después del curso, tomando en cuenta la cantidad de servicios prestados en un periodo de tiempo y la calidad con que se presta este servicio.

CONDICIONES ÓPTIMAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN

Jeff O. Harris recopiló de varios autores las siguientes generalidades que se consideran condiciones óptimas para el desempeño de los cursos de capacitación.⁷

El programa de capacitación debe ser planeado en forma lógica para que cada paso subsiguiente se apoye en los anteriores, aumentando así la probabilidad de éxito.

⁶ Andrew F. Sikula, *Administración de personal*, Limusa, México, 1991, p. 173.

⁷ Jeff O. Harris, *Administración de recursos humanos: conceptos de conducta interpersonal y casos*, Limusa, México, 1987, pp. 427 y 428.

1. Las experiencias de aprendizaje de los individuos están basadas en experiencias anteriores, por tanto, el nuevo material de aprendizaje debe estar relacionado con sus conocimientos previos.
2. Los conocimientos de la capacitación pueden ser utilizados en varios problemas similares. Una vez aprendido un principio general se pueden resolver varias dificultades del mismo tipo.
3. El ambiente que rodea al alumno debe ser adecuado.
4. El aprendizaje se logra a través de impresiones, mediante el uso de los sentidos (viendo, escuchando y actuando). El uso de una gran variedad de métodos y equipos auxiliares de capacitación que recurran a todos los sentidos y que proporcionen la oportunidad de tener experiencias personales tiene muchas ventajas sobre las técnicas que sólo recurren al sentido auditivo.
5. Las diferencias en capacidades, antecedentes, experiencias, velocidad para aprender y muchos otros factores hacen que las personas adquieran nuevos conocimientos, aptitudes y actitudes a distintas velocidades. Los programas de capacitación necesariamente se deben adaptar a las diversas velocidades de aprendizaje de los alumnos.

RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

En estos tiempos modernos de cambio, democracia y globalización en que el servidor público debe modernizarse y lograr el respeto y la dignidad que debería tener toda burocracia de cualquier país del mundo, es importante aprovechar la valiosa herramienta de la administración pública que es la capacitación.

La capacitación puede y debe utilizarse entre otras cosas para cambiar las actitudes de los servidores públicos hacia los usuarios y para que comprendan que la calidad en el servicio público o los bienes que producen debe tener los mismos estándares que el servicio que prestan los empleados de las mejores empresas privadas en el mundo; sin confundir de ninguna manera la administración pública con el sistema gerencial privado, el cual tiene muy poco que ver con un verdadero servicio público de calidad.

En lo que respecta al anterior sistema de evaluación del desempeño, mi conclusión es que no permitía examinar el cumplimiento de las funciones encomendadas a los trabajadores al servicio del Estado, como lo afirmé desde 1997.⁸ Muchas de las consideraciones que ahora forman parte importante de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada el 10 de abril de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación*, fueron tomadas de la investigación que inicié en 1992 y fue publicada en 1997 como tesis de maestría. En esos tiempos, algunas personas no creían en ellas y mucho menos pensaban que un director general⁹ pudiera ser objeto de evaluación; sin embargo, y afortunadamente, los tiempos han cambiado y la mentalidad hoy es otra; ahora sólo deseamos que se aplique la ley.

Esta nueva ley puede ser un ejemplo para los estados y municipios para que en un futuro próximo se pueda uniformar y siempre mejorar la calidad en los bienes y servicios públicos en toda la nación.

Una herramienta muy importante y confiable para la mejora del servicio y los bienes que presta o produce la administración pública

⁸ Gerardo Pino Aznar, *Otras opciones para evaluar el desempeño en el gobierno federal*, tesis, Centro de Estudios Avanzados en Administración, México, 1997, p. 86.

⁹ *Ibidem*, p. 87.

es la norma ISO 9000, cuya certificación se ha iniciado hace varios años en los tres niveles de gobierno.

Un sistema de evaluación del desempeño bien aplicado que no sólo pretenda cumplir con la ley, sino alcanzar la excelencia en el servicio público, nos ayudará a lograr la excelencia en la administración pública y, por ende, un desarrollo sustentable con políticas administrativas racionales que evitarán el dispendio de recursos públicos, y la corrupción.

Aunque la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal tiene actualmente muchas limitantes que, en la práctica y aplicación de la misma, darán pie a futuras reformas y adiciones que la perfeccionen, es un buen comienzo. Bien aplicada, podrá transparentar el servicio público, dar seguridad en el empleo a quien lo merezca y asegurar un proyecto de nación a largo plazo, donde los servidores públicos no tarden seis años en aprender sus funciones, para después dedicarse a otra actividad.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS Galicia, Fernando: *Capacitación para la competitividad y la colaboración*, Instituto Internacional de Capacitación y Estudios Empresariales (IICEE) / Asociación Mexicana de Capacitación de Personal, México, 1994².
- ARIAS Galicia, Fernando y Víctor Heredia Espinosa: *Administración de recursos humanos para el alto desempeño*, Trillas, México, 1999⁵.
- CALDERÓN Córdova, Hugo: *Manual para la administración del proceso de capacitación de personal*, México, 1990.
- CHIAVENATO, Idalberto: *Administración de personal*, McGraw-Hill, México, 1994².

- GARCÍA Morales, Rolando: *¿Qué es la capacitación?*, IICEE, Serie Manuales, México, 1993.
- HAMPTON, David R.: *Manual de desarrollo de recursos humanos*, Trillas, México, 1995².
- HARRIS, Jeff O.: *Administración de recursos humanos: conceptos de conducta interpersonal y casos*, Limusa, México, 1987.
- MENDOZA Núñez, Alejandro: *Manual para determinar necesidades de capacitación*, Trillas, México, 1995².
- MILKOVICH, George T. y John W. Boudreau: *Dirección y administración de recursos humanos*, Addison-Wesley Iberoamericana, México, 1994⁶.
- PINO Aznar, Gerardo y Ricardo Hernández Muñoz: *La capacitación como herramienta de recursos humanos para incrementar la productividad en una mediana empresa*, tesis, ITAM, México 1985.
- PINO Aznar, Gerardo: *Otras opciones para evaluar el desempeño en el gobierno federal*, tesis, Centro de Estudios Avanzados en Administración, México, 1997.
- SIKULA, Andrew F.: *Administración de personal*, Limusa, México, 1991.

LEGISLACIÓN

- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2002.
- LEY Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, México, 1998.
- LEY del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.
- LEY Federal del Trabajo, comentada y concordada, Editorial Harla Oxford University Press, México, 1999⁴.
- LEY General de Educación, “Reglamento del artículo tercero constitucional”, Secretaría de Educación Pública, México, 1994.

PROFESIONALIZACIÓN
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Javier Salinas Narváez**

En los países donde se ha implementado, el servicio civil ha pretendido hacer más eficiente el desempeño de los servidores públicos y otorgar un mayor grado de institucionalización al trabajo de las dependencias públicas. Se trata de ordenamientos del ámbito de responsabilidades de los funcionarios, de la adecuación del aparato gubernamental a las necesidades contemporáneas de especialización y de competencia, así como de la búsqueda de cooperación entre los distintos niveles de la administración pública.

Adicionalmente, el servicio civil ha sido un medio importante para despolitizar el ejercicio de la administración pública, al buscar que la generación de bienes y servicios para los ciudadanos no se rija por reglas discrecionales, partidistas o ideológicas, sino que se apege a criterios de racionalidad, eficacia, neutralidad y eficiencia.

El debate sobre el servicio civil en nuestro país surgió en paralelo a la transformación de nuestro régimen político; por desgracia, con cien años de retraso respecto a otras naciones. Con todo, constituía una de las asignaturas pendientes en la transición y fue un

* Diputado federal por el PRD. Secretario de la Comisión de Economía y de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

paso fundamental que el Congreso se diera a la tarea de legislar en la materia.

EL ORDEN DE LOS FACTORES SÍ ALTERA EL PRODUCTO

En 1886, Woodrow Wilson, quien años después se convertiría en presidente de los Estados Unidos, ofreció una conferencia en la Universidad de Cornell para hablar sobre los problemas básicos que presentaba el estudio y la práctica de la administración pública. Wilson afirmó que el problema principal de todos los gobiernos era distinguir entre métodos para organizar tareas administrativas. Sostuvo adicionalmente que existía una rica tradición en Europa continental que orientaría el conocimiento sobre lo que denominó *el gobierno en acción*.

Pero la pretensión de Wilson iba más allá, al señalar que se debía establecer una clara delimitación funcional y espacial entre la política y la administración. Desde su perspectiva, no se trataba de fuerzas en permanente conflicto o una dicotomía insalvable, sino de áreas esencialmente distintas y de momentos, del contexto de *lo público*, separados en el tiempo. Wilson señaló, además, la necesidad de que en los Estados Unidos se conociera con mayor detalle la administración del gobierno. Desde el movimiento denominado *la reforma del servicio civil* se había venido acentuando las tendencias para mejorar no sólo al personal, sino también la organización y los métodos de las oficinas gubernamentales.

La apuesta era por un gobierno más eficaz y menos costoso, por más bienes y servicios, y una menor densidad de los procedimientos burocráticos. Primero había que delimitar lo que el gobierno podía hacer de manera apropiada y, después, establecer la ruta que permitiera alcanzar esos objetivos con la mayor eficiencia y al menor costo.

Para dar cumplimiento a esos objetivos, Wilson fijó una serie de principios:

- Que la administración es la parte más visible del gobierno, porque es el gobierno en acción, quien ejecuta y opera
- Que los gobiernos de una república ya no se rigen por los caprichos de una corte, sino por las decisiones de una mayoría
- Que las obligaciones de una nación moderna no sólo son mayores, sino sustantivamente más complejas y difíciles, pues los servicios públicos se han diversificado y la población objetivo se ha multiplicado

En esas condiciones, contar con una administración profesional y eficaz sería el mejor antídoto contra tentaciones autoritarias y la discrecionalidad en la asignación de puestos.

Detrás de esas ideas, del cambio de paradigma, estaba el testimonio del fin de un orden político y el nacimiento de otro: la república sustituyendo a la monarquía y la democracia remplazando al autoritarismo. Ésa es, de alguna manera, la misma radicalidad de la transformación de nuestro régimen político. De ahí que el debate planteado por Wilson tenga relevancia para nuestro país.

UNA TRANSICIÓN INCONCLUSA

El tema del servicio civil comenzó a hacerse presente en nuestro país hacia finales de los años ochenta, por influencia de las corrientes contemporáneas en el estudio de la administración pública, pero, sobre todo, por las necesidades de renovar las prácticas y las instituciones a la luz de la cada vez más necesaria transición democrática.

Fue con el concepto de reforma del Estado con lo que se buscó, desde el discurso oficial, remplazar la idea de la transición de régimen.

Así, la relación entre reforma del Estado y modernización administrativa partía de una definición fundamental, que:

La reforma del Estado es, al mismo tiempo, un concepto más amplio y más restringido que el de la reforma administrativa. Éste ha sido siempre un proceso fundamentalmente intraburocrático, consistente en intentos deliberados de mejoramiento de uno o más aspectos de la gestión pública: la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de sus normas y arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías, el comportamiento de su personal, etcétera.¹

Esto no significaba que el vínculo entre reforma del Estado y modernización administrativa fuera nulo.

Sin duda, la reforma del Estado mantiene algunas de estas preocupaciones, agrega otras, pero abandona unas cuantas. En este último sentido, su alcance es más limitado ya que el cambio intraburocrático se convierte en un aspecto parcial y, en buena medida, subordinado, de la estrategia de la reforma.²

Con todo, aquella definición de las fronteras entre reforma del Estado y modernización administrativa en nuestro país hizo a un lado un problema fundamental: la relación entre los ciudadanos y las autoridades de todos los niveles en una democracia. Puesto que el fondo político de la reforma consiste en dar certidumbre a la ciudadanía sobre las instituciones, sobre la legalidad y legitimidad de

¹ Oscar Oszlak, “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”, en Bernardo Kliksberg (comp.), *El rediseño del Estado / Una perspectiva internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 57.

² *Idem.*

sus acciones, el solo establecimiento de las fronteras entre lo público y lo privado no basta para dar transparencia al quehacer estatal.

Es preciso entonces partir de una conceptualización de la modernización administrativa que vaya acorde con el proceso de ampliación democrática que el país experimenta y que vaya sentando las bases para una estructura administrativa gubernamental eficiente, transparente y legal.

Como se ha dicho, en México la reforma del Estado fue el concepto fundamental para articular las estrategias de cambio en lo económico y en lo político, con lo cual se puso a discusión las reglas del mercado, los mecanismos electorales para el acceso al poder, y el papel del Estado en la atención de los problemas públicos. Se trató de procesos complejos, que se pretendía cristalizar en instituciones cada vez más transparentes y confiables para los ciudadanos.

En este marco, desde los años ochenta se emprendió un programa de modernización administrativa, que involucraba tanto el desmantelamiento del antiguo papel del Estado en la producción de bienes y servicios públicos, como la búsqueda de la eficiencia en las estructuras gubernamentales. Ese proceso trató de articularse con las estrategias de cambio económico y político que se pretendían realizar desde el antiguo régimen. El diseño de un gobierno no absorbente, menos centralizado y más eficiente, tomó tres sexenios.

La eficiencia de la administración pública tanto de los programas, planes y objetivos por cumplir, como de los integrantes de la misma, es un tema actualmente en discusión, en especial porque desde la alternancia en el año 2000 se ha observado algunas deficiencias en los medios de acción, directos o indirectos, con los que cuenta el gobierno del país para lograr las metas establecidas en la Constitución y en las leyes.

Los principales cuestionamientos correspondieron a la disparidad entre la planeación económica y sus resultados, el excesivo crecimiento

del gasto corriente, la falta de rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos, la discontinuidad de los planes y programas dentro de los ámbitos administrativos, la persistencia de la corrupción en la administración pública, la concentración de actividades en la capital del país, la falta de profesionalización de los servidores públicos y la obsolescencia del marco normativo que regulaba su funcionamiento.

Al iniciarse la etapa democrática de nuestro régimen político, la administración pública tenía frente a sí la necesidad de eficientar su gestión mediante la formación de cuadros identificados con la democracia y la transparencia, en el desempeño de sus funciones; la erradicación de la arbitrariedad burocrática; y la búsqueda de alternativas para fomentar el control social de la gestión pública. Es decir, teníamos que crear una administración pública de la era democrática.

Desde los años noventa, los partidos políticos expusieron en sus plataformas que para mejorar el desempeño de la administración pública era preciso crear mecanismos que permitieran una vigilancia estricta sobre el cumplimiento de la ley por parte de los funcionarios públicos, la eliminación del secreto burocrático, la reducción al mínimo de los aparatos administrativos, así como su transformación en organizaciones apartidistas.

Los principales obstáculos a los que se enfrentaron aquellas propuestas fueron el impacto que las reformas podían provocar en el aparato burocrático y la generación de un debate sin salida entre las distintas propuestas de los partidos. Sobre el primer punto existía una amplia resistencia de las organizaciones sindicales oficiales a la reducción de las dimensiones del aparato administrativo. En el segundo, gravitaba la idea de que la simple reducción del aparato burocrático no generaría por sí misma la modernización de la administración pública.

Se pensó también que una de las formas de implementar las propuestas era a través de la privatización de algunos de los servicios que

prestaba la administración pública. En esa concepción, el servidor público se transformaría en un gerente social encargado de la prestación de servicios a una clientela específica.

MODERNIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

Con todo, existía la conciencia de que la tarea de la reforma del Estado debía significar la consolidación de un régimen político democrático y una administración moderna, circunscrita a tres ámbitos de interacción encaminados a un mejor diseño de las estructuras gubernamentales, que tocan de fondo la relación gobierno-sociedad: mecanismos de rendición de cuentas; responsabilidad e imputabilidad de la actividad de los servidores públicos; y servicio civil de carrera.

MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Desde la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el remplazo de la antigua Contaduría Mayor de Hacienda, el Congreso entró al debate sobre una administración más moderna y eficiente: una administración que debería contar con órganos significados por su autonomía técnica, por su carácter eminentemente profesional y al margen de cualquier interés político o partidista. La Auditoría Superior de la Federación fue entonces la respuesta para que la gestión administrativa se ajustara a los criterios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía.

RESPONSABILIDAD E IMPUTABILIDAD

DE LA ACTIVIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

Las propuestas en este sentido incluyeron desde la exigencia de un mayor control sobre la actividad de los funcionarios públicos, en especial en lo relativo a la corrupción, hasta el fortalecimiento de

los mecanismos de auditoría interna y externa. Una vieja demanda ha sido la exigencia de hacer públicas las declaraciones patrimoniales de los funcionarios de la administración centralizada, paraestatal y de los poderes Legislativo y Judicial, todos ellos vinculados con la generación de una cultura de rendición de cuentas, base de los sistemas democráticos.

SERVICIO CIVIL
Y PROFESIONALIZACIÓN
DEL SERVICIO PÚBLICO

Una de las premisas de este proceso ha sido la separación transparente de las actividades propiamente gubernamentales de lo político, con la idea de generar incentivos para el ascenso de los funcionarios públicos y lograr la consolidación de sus derechos y responsabilidades, y, por otra parte, desalentar una posible gestión sesgada hacia intereses de partido o de grupo.

Detrás de la idea de profesionalizar el desempeño de los servidores públicos de la administración pública centralizada, gravitaban tres premisas:

- La generación de un sistema de profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos, a través del cual se pudiera: *a)* supervisar la función pública; y *b)* mejorar de manera sistemática la capacidad de los cuadros administrativos
- Enfatizar los principios orientadores de la función pública: legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, como criterios objetivos para la evaluación del desempeño en el servicio público, a fin de que los servidores cuenten con incentivos para mejorar su actuación
- Subrayar que temas como el salario y la remuneración de los empleados públicos son parte de la problemática de la administración pública, donde se debería buscar mecanismos para

regular la asignación de los puestos y las plazas de los funcionarios, los criterios para el desarrollo de la carrera administrativa y la transparencia de los estímulos al desempeño

Al iniciarse la LVIII Legislatura, el servicio civil de carrera, en comparación con otros temas, presentaba mayores puntos de coincidencia entre los partidos políticos, lo que permitiría desahogar el asunto sin negociaciones extenuantes. Con todo, para lograr la aprobación tuvieron que hacerse de lado temas polémicos, como el tamaño óptimo del aparato administrativo, los mecanismos de rendición de cuentas, la asignación de cargos para altos funcionarios y los estímulos para los servidores públicos.

Lo positivo acerca de la iniciativa sobre el servicio civil fue que los legisladores lograron construir un puente entre todas las propuestas y el proyecto final logró integrar muchas de las que, de manera aislada, habían venido manifestando las principales fuerzas políticas del país.

De esta forma, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública aprobó el dictamen que creaba el servicio civil de carrera. El 25 de marzo de 2003, la Cámara de Diputados aprobó la Ley con 374 votos en pro y seis abstenciones, es decir, con el respaldo unánime de todos los partidos políticos representados en dicha cámara. Unos días después, el 3 de abril, la Cámara de Senadores aprobó con 96 votos a favor la minuta que, una vez sancionada por el presidente de la república, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003.

LOS RETOS FUTUROS

La aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal debe ser interpretada como un

primer paso en la tarea de transformar la administración pública en México. Falta mucho por avanzar y los gobierno estatales y municipales del país aún aguardan sus tiempos para poner en marcha procedimientos semejantes.

Los retos del servicio civil son variados y el éxito de esta nueva concepción de la administración pública estará sujeto a que éstos sean remontados:

- Se deberá encontrar un modelo de administración que logre simultáneamente la estandarización y la evaluación del personal
- El servicio de carrera fracasará si no consigue la participación y profesionalización de todos los cuadros de la administración pública
- Las tensiones por la descentralización de los servicios irán en aumento en la medida en que el servicio se extienda
- La filosofía de honradez no es suficiente para vencer las añejas resistencias y las formas más complicadas de corrupción; se requieren mecanismos adicionales de control
- Se deberá evitar que, tal como ocurre con el sistema de pensiones, el servicio civil se constituya, en algunos años, en un cuello de botella que elimine la posibilidad de renovación de los cuadros en el sector público

DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY
DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL,
SE REFORMA LA LEY ORGÁNICA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
Y LA LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD
Y GASTO PÚBLICO FEDERAL
Y SE ADICIONA LA LEY DE PLANEACIÓN

ARTÍCULO PRIMERO. Se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para quedar como sigue

*LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL*

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo único

De la naturaleza y objeto de la Ley

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la administración pública federal centralizada.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente ley.

Artículo 2. El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública.

Serán principios rectores de este sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

I. Sistema: el Servicio Profesional de Carrera de la administración pública federal centralizada;

II. Administración pública: administración pública federal centralizada;

III. Secretaría: Secretaría de la Función Pública;

IV. Consejo: Consejo Consultivo del Sistema;

V. Comités: comités técnicos de profesionalización y selección de cada dependencia;

VI. Registro: Registro Único del Servicio Público Profesional;

VII. Dependencia: secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;

VIII. Catálogo: Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los departamentos administrativos, y

IX. Servidor público de carrera: persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia.

Artículo 4. Los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio.

El servidor público de carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta ley.

Artículo 5. El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director general;
- b) Director de área;
- c) Subdirector de área;
- d) Jefe de departamento; y
- e) Enlace

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta ley prevé.

La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones, deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación.

Éstos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta ley.

Artículo 6. Los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la administración pública federal tendrán acceso al

servicio profesional de carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento.

Para la incorporación al Sistema del trabajador de base será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

Artículo 7. El gabinete de apoyo es la unidad administrativa adscrita a los secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, titulares de unidad, titulares de órganos desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado.

Los servidores públicos que formen parte de los gabinetes de apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.

Las estructuras de los gabinetes de apoyo deberán ser autorizadas por la Secretaría, la cual tendrá en cuenta por lo menos los siguientes criterios:

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

Artículo 8. El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, subsecretarios, oficiales mayores, jefe o titular de unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del Sistema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un

sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

Artículo 9. El desempeño del servicio público de carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera.

TÍTULO SEGUNDO

DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SISTEMA

Capítulo primero

De los derechos

Artículo 10. Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta ley;

II. Recibir el nombramiento como servidor público de carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta ley;

III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;

IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;

V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;

VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;

VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente ley;

VIII. Participar en el comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;

IX. Promover los medios de defensa que establece esta ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;

X. Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente, y

XI. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Capítulo segundo

De las obligaciones

Artículo 11. Son obligaciones de los servidores públicos de carrera:

I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;

II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;

III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;

IV. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;

V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;

VI. Guardar reserva de la información, documentación y, en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia;

VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;

VIII. Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;

IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;

X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio, y

XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.

Artículo 12. Cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con esta ley y su reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones laborales aplicables.

TÍTULO TERCERO

DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Capítulo primero

Consideraciones preliminares

Artículo 13. El Sistema comprende los subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación; y Control y Evaluación, que se precisan a continuación:

I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la administración pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;

II. Subsistema de Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema;

III. Subsistema de Desarrollo Profesional. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de

los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema;

IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la administración pública federal en su conjunto;

b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;

c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;

d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y

e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas;

V. Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;

VI. Subsistema de Separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y

VII. Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y, en su caso, corrección de la operación del Sistema.

El Reglamento determinará los órganos con que la Secretaría operará uno o más de los anteriores procesos.

Compete a las dependencias de la administración pública administrar el Sistema en la esfera de su competencia con base en la normatividad expedida por la Secretaría.

Capítulo segundo

De la estructura funcional

Sección primera

Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos

Artículo 14. La Secretaría establecerá un Subsistema de Planeación de Recursos Humanos para el eficiente ejercicio del Sistema.

A través de sus diversos procesos, el Subsistema:

I. Registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo, en coordinación con las dependencias. La Secretaría no autorizará ningún cargo que no esté incluido y descrito en el Catálogo;

II. Operará el Registro;

III. Calculará las necesidades cuantitativas de personal, en coordinación con las dependencias y con base en el Registro, considerando los efectos de los cambios en las estructuras organizacionales, la rotación, retiro y separación de los servidores públicos sujetos a esta ley, con el fin de que la estructura de la administración pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento y permita la movilidad de los miembros del Sistema;

IV. Elaborará estudios prospectivos de los escenarios futuros de la administración pública para determinar las necesidades de formación que requerirá la misma en el corto y mediano plazos, con el fin de permitir a los miembros del Sistema cubrir los perfiles demandados por los diferentes cargos establecidos en el Catálogo;

V. Analizará el desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias, emitiendo las conclusiones conducentes;

VI. Revisará y tomará en cuenta para la planeación de los recursos humanos de la administración pública federal los resultados de las evaluaciones sobre el Sistema;

VII. Realizará los demás estudios, programas, acciones y trabajos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto de la presente ley, y

VIII. Ejercerá las demás funciones que le señale esta ley, su reglamento y disposiciones relativas.

Sección segunda

Del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera

Artículo 15. El Registro Único del Servicio Público Profesional es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la administración pública y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias.

Los datos personales que en él se contengan serán considerados confidenciales.

Artículo 16. El Registro sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del Sistema.

Artículo 17. El Registro deberá incluir a cada servidor público que ingrese al Sistema.

Los datos del Registro respecto al proceso de capacitación y desarrollo deberán actualizarse de manera permanente. Esta información permitirá identificar al servidor público como candidato para ocupar vacantes de distinto perfil.

Artículo 18. El Registro acopiará información de recursos humanos proporcionada por las autoridades o instituciones con las cuales se suscriban convenios, con la finalidad de permitir la participación temporal de aspirantes a servidores públicos en los concursos.

Artículo 19. El Sistema, en coordinación con las dependencias, registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo.

Artículo 20. Será motivo de baja del Registro la separación del servidor público del Sistema por causas distintas a la renuncia.

Capítulo tercero

Del Subsistema de Ingreso

Artículo 21. El aspirante a ingresar al Sistema deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar;

II. No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso;

III. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público;

IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y

V. No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

No podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al Servicio.

Artículo 22. Reclutamiento es el proceso que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la administración pública con los perfiles y requisitos necesarios.

Artículo 23. El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema.

Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo al presupuesto

autorizado. En caso de ausencia de plazas de este nivel en las dependencias, no se emitirá la convocatoria.

Previo al reclutamiento, la Secretaría organizará eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual.

Artículo 24. El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso será desarrollado por el Comité de conformidad con los procedimientos establecidos en esta ley, su reglamento y demás disposiciones relativas.

Artículo 25. Los comités deberán llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas.

Artículo 26. Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

Artículo 27. Los aspirantes a servidores públicos eventuales únicamente participarán en los procesos de selección relativos a dicha categoría.

En el caso de los servidores públicos provenientes de instituciones u organismos con los que se suscriban convenios no podrán superar en número a los de carrera que se encuentren laborando en esos lugares con motivo de un intercambio.

Artículo 28. Se entenderá por convocatoria pública y abierta aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema, mediante convocatoria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en las modalidades que señale el Reglamento.

Las convocatorias señalarán en forma precisa los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes, así como el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente, de

los exámenes y el fallo relacionado con la selección de los candidatos finalistas.

Artículo 29. La selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema. Su propósito es el garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.

El procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Éstos deberán asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito.

Para la determinación de los resultados, los comités podrán auxiliarse de expertos en la materia.

Artículo 30. La Secretaría emitirá las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación que operarán los comités para las diversas modalidades de selección de servidores públicos de acuerdo con los preceptos de esta ley y su reglamento.

Para la calificación definitiva, los comités aplicarán estos instrumentos, conforme a las reglas de valoración o sistema de puntaje.

Artículo 31. El examen de conocimientos, la experiencia y la aptitud en los cargos inmediatos inferiores de la vacante serán elementos importantes en la valoración para ocupar un cargo público de carrera. No será elemento único de valoración el resultado del examen de conocimientos, excepto cuando los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria.

Artículo 32. Cada dependencia, en coordinación con la Secretaría establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder a los diferentes cargos. Los candidatos que no cumplan con la calificación

mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección.

En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia.

Artículo 33. Los candidatos seleccionados por los comités se harán acreedores al nombramiento como servidor público de carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual, en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del Comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace.

Artículo 34. En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el oficial mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.

Capítulo cuarto

Del Subsistema de Desarrollo Profesional

Artículo 35. Desarrollo profesional es el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar

plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito.

Artículo 36. Los comités, en coordinación con la Secretaría, integrarán el Subsistema de Desarrollo Profesional y deberán, a partir del Catálogo, establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos de carrera.

Artículo 37. Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en esta ley.

Para estos efectos, los comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público en virtud de sus evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los propios exámenes de selección en los términos de los lineamientos que emitan los comités.

Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que, para el caso, establezcan los comités en las convocatorias respectivas.

Artículo 38. Cada servidor público de carrera en coordinación con el comité correspondiente podrá definir su plan de carrera partiendo del perfil requerido para desempeñar los distintos cargos de su interés.

Artículo 39. La movilidad en el Sistema podrá seguir las siguientes trayectorias:

I. Vertical o trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad, y

II. Horizontal o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos

que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos.

Artículo 40. Cuando, por razones de reestructuración de la administración pública, desaparezcan cargos del Catálogo de Puestos y servidores públicos de carrera cesen en sus funciones, el Sistema procurará reubicarlos al interior de las dependencias o en cualquiera de las entidades con quienes mantenga convenios, otorgándoles prioridad en un proceso de selección.

Artículo 41. Los servidores públicos de carrera, previa autorización de su superior jerárquico y de la Secretaría, podrán realizar el intercambio de sus respectivos cargos para reubicarse en otra ciudad o dependencia. Los cargos deberán ser del mismo nivel y perfil de acuerdo al Catálogo.

Artículo 42. Los cargos deberán relacionarse en su conjunto con las categorías de sueldo que les correspondan, procurando que entre un cargo inferior y el inmediato superior, existan condiciones salariales proporcionales y equitativas.

Artículo 43. Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, y organismos públicos o privados para el intercambio de recursos humanos una vez cubiertos los perfiles requeridos, con el fin de fortalecer el proceso de desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera y de ampliar sus experiencias.

Capítulo quinto

Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

Artículo 44. La capacitación y la certificación de capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son

inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la administración pública. La Secretaría emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias.

Artículo 45. Los comités, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia, establecerán programas de capacitación para el puesto y, en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que se presten. Los comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría, misma que podrá recomendar ajustes de acuerdo a las necesidades del Sistema.

El Reglamento establecerá los requisitos de calidad exigidos para impartir la capacitación y actualización.

Artículo 46. La capacitación tendrá los siguientes objetivos:

I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos;

II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y

III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

Artículo 47. El programa de capacitación tiene como propósito que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones.

El programa de actualización se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los comités en coordinación con la Secretaría. Se otorgará un puntaje a los servidores públicos de carrera que los acrediten.

Artículo 48. Los servidores públicos de carrera podrán solicitar su ingreso en distintos programas de capacitación con el fin de desarrollar

su propio perfil profesional y alcanzar a futuro distintas posiciones dentro del Sistema o entidades públicas o privadas con las que se celebren convenios, siempre y cuando corresponda a su plan de carrera.

Artículo 49. Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.

Artículo 50. Los comités, en coordinación con la Secretaría, determinarán la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario para que los servidores profesionales de carrera tengan acceso o continúen con su educación formal, con base en sus evaluaciones y conforme a la disponibilidad presupuestal.

Artículo 51. Al servidor público de carrera que haya obtenido una beca para realizar estudios de capacitación especial o educación formal, se le otorgarán las facilidades necesarias para su aprovechamiento.

Si la beca es otorgada por la propia dependencia, el servidor público de carrera quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un periodo igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados. En caso de separación, antes de cumplir con este periodo, deberá reintegrar en forma proporcional a los servicios prestados, los gastos erogados por ese concepto a la dependencia.

Artículo 52. Los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.

Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el Sistema y en su cargo.

Artículo 53. Cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un servidor público de carrera no sea aprobatorio deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, ésta podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado.

La dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación.

De no aprobar la evaluación, se procederá a la separación del servidor público de carrera de la administración pública federal y, por consiguiente, causará baja del Registro.

Capítulo sexto

Del Subsistema de Evaluación del Desempeño

Artículo 54. La evaluación del desempeño es el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.

Artículo 55. La evaluación del desempeño tiene como principales objetivos los siguientes:

I. Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas;

II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere esta ley;

III. Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros;

IV. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia, y

V. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y su reglamento.

Artículo 56. Los estímulos al desempeño destacado consisten en la cantidad neta que se entrega al servidor público de carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia.

Las percepciones extraordinarias en ningún caso se considerarán un ingreso fijo, regular o permanente ni formarán parte de los sueldos u honorarios que perciben en forma ordinaria los servidores públicos.

El Reglamento determinará el otorgamiento de estas compensaciones de acuerdo al nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.

Artículo 57. Cada comité desarrollará, conforme al Reglamento y los lineamientos que emita la Secretaría, un proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia.

El Comité informará en la propuesta sus razonamientos y criterios invocados para justificar sus candidaturas.

La dependencia hará la valoración de méritos para el otorgamiento de distinciones no económicas y de los estímulos o reconocimientos económicos distintos al salario, con base en su disponibilidad presupuestaria. Ello, de conformidad con las disposiciones del Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño.

Se consideran sujetos de mérito, aquellos servidores públicos de carrera que hayan realizado contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio, a la imagen institucional o que se destaquen por la realización de acciones sobresalientes. Éstos quedarán asentados en el Registro y se tomarán en cuenta dentro de las agendas individuales de desarrollo.

Artículo 58. Los comités en coordinación con la Secretaría realizarán las descripciones y evaluaciones de los puestos que formen parte del

Sistema. Asimismo, establecerán los métodos de evaluación de personal que mejor respondan a las necesidades de las dependencias.

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

Capítulo séptimo

Del Subsistema de Separación

Artículo 59. Para efectos de esta ley se entenderá por separación del servidor público de carrera la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir sus efectos.

Artículo 60. El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

- I. Renuncia formulada por el servidor público;
- II. Defunción;
- III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;
- IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta ley le asigna;
- V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;

VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y

VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

El oficial mayor o su homólogo en las dependencias deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría.

Artículo 61. La licencia es el acto por el cual un servidor público de carrera, previa autorización del Comité, puede dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo de manera temporal, conservando todos o algunos derechos que esta ley le otorga.

Para que un funcionario pueda obtener una licencia deberá tener una permanencia en el Sistema de al menos dos años y dirigir su solicitud por escrito al Comité, con el visto bueno del superior jerárquico. El dictamen de la solicitud deberá hacerse por escrito, de manera fundada y motivada.

La licencia sin goce de sueldo no será mayor a seis meses y sólo podrá prorrogarse en una sola ocasión por un periodo similar, salvo cuando la persona sea promovida temporalmente al ejercicio de otras comisiones o sea autorizada para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un periodo mayor.

La licencia con goce de sueldo no podrá ser mayor a un mes y sólo se autorizará por causas relacionadas con la capacitación del servidor público vinculadas al ejercicio de sus funciones o por motivos justificados a juicio de la dependencia.

Artículo 62. Para cubrir el cargo del servidor público de carrera que obtenga licencia se nombrará un servidor público de carrera que actuará de manera provisional. La designación del servidor público que ocupará dicho cargo se realizará conforme a las disposiciones reglamentarias.

Aquellos servidores profesionales de carrera que se hagan cargo de otra función, deberán recibir puntuación adicional en su evaluación de desempeño.

Artículo 63. La pertenencia al Servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su

cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables.

Capítulo octavo

Del Subsistema de Control y Evaluación

Artículo 64. La Secretaría con apoyo de las dependencias establecerá mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema a efecto de contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento.

Artículo 65. La evaluación de resultados de los programas de capacitación que se impartan se realizará con base en las valoraciones del desempeño de los servidores públicos que participaron, buscando el desarrollo de la capacitación en la proporción que se identifiquen deficiencias.

Artículo 66. Los comités desarrollarán la información necesaria que permita a la Secretaría evaluar los resultados de la operación del Sistema y emitirá reportes sobre el comportamiento observado en cada uno de los subsistemas.

Capítulo noveno

De la estructura orgánica del Sistema

Sección primera

De la Secretaría

Artículo 67. Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, el Sistema contará con los siguientes órganos:

La Secretaría: es la encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias.

I. El Consejo: es una instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema, y

II. Los comités son cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos.

Artículo 68. La Secretaría se encargará de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el Sistema, de acuerdo con lo establecido por la Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 69. La Secretaría contará con las siguientes facultades:

I. Emitir los criterios y establecer los programas generales del Sistema, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente;

II. Elaborar el presupuesto anual para la operación del Sistema;

III. Administrar los bienes y recursos del Sistema;

IV. Expedir los manuales de organización y procedimientos requeridos para el funcionamiento del Sistema;

V. Dictar las normas y políticas que se requieran para la operación del Sistema, en congruencia con los lineamientos establecidos en los programas del gobierno federal;

VI. Dar seguimiento a la implantación y operación del Sistema en cada dependencia y en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas;

VII. Aprobar la constitución o desaparición de los comités;

VIII. Aprobar las reglas, actos de carácter general y propuestas de reestructuración que emitan los comités de cada dependencia para el exacto cumplimiento de las disposiciones de esta ley, debiendo señalar en su reglamento cuáles son las que requieran de dicha aprobación;

IX. Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;

X. Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema;

XI. Promover y aprobar los programas de capacitación y actualización, así como la planeación de cursos de especialización en los casos que señale el Reglamento;

XII. Establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Sistema y del mejoramiento de los servicios que brindan las dependencias a partir de su implantación, así como asesorarse por instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, empresas especializadas o colegios de profesionales;

XIII. Revisar de manera periódica y selectiva la operación del Sistema en las diversas dependencias;

XIV. Aplicar la presente ley para efectos administrativos emitiendo criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia, para la regulación del Sistema;

XV. Ordenar la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de las disposiciones y acuerdos de carácter general que pronuncie;

XVI. Aprobar los cargos que por excepción, sean de libre designación;

XVII. Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones, y

XVIII. Las demás que se establezcan en la presente ley, su reglamento y disposiciones aplicables.

Sección segunda

Del Consejo Consultivo

Artículo 70. El Consejo es un órgano de apoyo para el Sistema. Estará integrado por el titular de la Secretaría, por los responsables de cada subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de

Hacienda y Crédito Público, y del Trabajo y Previsión Social, contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes.

Son atribuciones del Consejo:

I. Conocer y opinar sobre el programa operativo anual del Sistema en el proceso de dar seguimiento a su observancia y cumplimiento en las áreas de la administración pública;

II. Opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema;

III. Estudiar y proponer modificaciones al Catálogo de Puestos y al tabulador;

IV. Proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;

V. Recomendar programas de capacitación y actualización, así como el desarrollo de cursos de especialización;

VI. Acordar la participación de invitados en las sesiones de Consejo, y

VII. Las que se deriven de las disposiciones de esta ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 71. El Consejo estará presidido por el titular de la Secretaría y contará con un secretario técnico.

Sección tercera

De los comités técnicos

de Profesionalización y Selección

Artículo 72. En cada dependencia se instalará un comité que será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma. Asimismo, será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; se podrá asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas

y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.

Artículo 73. Los comités son responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto. Para ello, podrán coordinar la realización de cursos con instituciones de educación media superior, técnica y superior.

Artículo 74. Los comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el oficial mayor o su equivalente, quien lo presidirá.

El Comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como comité de selección. En sustitución del oficial mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante de la Secretaría deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final.

Artículo 75. En cada dependencia, los comités tendrán las siguientes atribuciones:

I. Emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema, conforme a las necesidades y características de la propia institución, de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría, la presente ley y disposiciones que de ella emanen;

II. Aprobar, en coordinación con la Secretaría, los cargos que por excepción sean de libre designación;

III. Elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso;

IV. Proponer a la Secretaría políticas y programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de su dependencia, acorde con los procesos que establece la presente ley;

V. Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública;

VI. Elaborar los programas de capacitación, especialización para el cargo y de desarrollo administrativo, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución;

VII. Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos;

VIII. Elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia;

IX. Determinar la procedencia de separación del servidor público en los casos establecidos en la fracción IV del artículo 6º de este ordenamiento y tramitar la autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y

X. Las demás que se deriven de esta ley y su reglamento.

TÍTULO CUARTO

Capítulo primero

Del recurso de revocación

Artículo 76. En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta ley, el interesado podrá interponer ante la Secretaría, recurso de revocación dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

Artículo 77. El recurso de revocación se tramitará de conformidad a lo siguiente:

I. El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas

que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos;

II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles las pruebas confesionales por parte de la autoridad;

III. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre;

IV. La Secretaría podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección;

V. La Secretaría acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles, y

VI. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Secretaría dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles.

Artículo 78. El recurso de revocación contenido en el presente título, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten.

Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso.

Se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las disposiciones del presente título.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LAS COMPETENCIAS

Artículo 79. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter

laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta ley.

En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 80. En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta ley competará conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. Esta ley entrará en vigor a partir de ciento ochenta días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO. El Reglamento de la presente ley deberá emitirse en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la misma.

El Consejo deberá estar integrado a más tardar dentro de los 45 días siguientes a la entrada en vigor de la presente ley.

TERCERO. A la entrada en vigor de la Ley, todos los servidores públicos de confianza en funciones sujetos a la misma, serán considerados servidores públicos de libre designación, en tanto se practiquen las evaluaciones que determine la Secretaría, en coordinación con las dependencias, para su ingreso al Sistema.

Para estos efectos, las dependencias deberán impartir cursos de capacitación en las materias objeto del cargo que desempeñen.

Ningún servidor público de confianza en funciones sujeto a la presente ley podrá ser considerado servidor público de carrera antes de dos años a partir de la entrada en vigor de esta ley.

CUARTO. Cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Secretaría, iniciará la operación del Sistema de manera gradual,

condicionado al estudio que se realice sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva, sin excederse del plazo máximo establecido en el párrafo siguiente.

El Sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de esta ley.

Una vez publicado el Reglamento todos los cargos vacantes deberán ser asignados a través de concursos públicos y abiertos en tanto el Registro no opere en su totalidad. A partir del siguiente año fiscal a su publicación se convocarán en los términos de esta ley los concursos a primer ingreso.

La contravención a esta disposición será causa de responsabilidad del servidor público que haya autorizado nombramientos sin apearse al proceso de ingreso contenido en la presente ley y motivará su nulidad inmediata.

QUINTO. Los servidores públicos de las dependencias que a la fecha de entrada en vigor de la presente ley tengan en operación un sistema equivalente al del Servicio Profesional de Carrera que se fundamente en disposiciones que no tengan el rango de ley, deberán sujetarse a este ordenamiento en un plazo de 180 días contados a partir de la iniciación de su vigencia.

A efecto de no entorpecer la implantación y operación del Sistema, los comités de cada dependencia podrán funcionar temporalmente sin personal de carrera de la dependencia, hasta que se cuente con estos servidores en la propia dependencia.

SEXTO. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará las previsiones necesarias en el proyecto anual de Presupuesto de Egresos de la Federación para cubrir las erogaciones que deriven de la aplicación de esta ley con cargo al presupuesto de las dependencias.

SÉPTIMO. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Se abroga el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1983 y el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de junio de 1984. Las referencias a esta comisión se entenderán realizadas a la Secretaría de la Función Pública.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 26 y 31 fracciones XIX y XXIV; se adiciona el artículo 37 con una fracción VI *bis*, XVIII *bis* y XXVII; y se modifican sus fracciones XVIII y XXVI para quedar como sigue:

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- 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 Función Pública
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

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I a XVIII ...

XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación;

XX a XXIII ...

XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, y

XXV ...

Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I a VI ...

VI *bis*. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

VII a XVII ...

XVIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII *bis*. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XIX a XXV ...

XXVI. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y

XXVII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará lo necesario a efecto de asegurar la transferencia de los recursos presupuestarios destinados al pago de los sueldos, prestaciones y demás percepciones que deban cubrirse a favor de los servidores públicos que por virtud del presente decreto pasarán a depender de la Secretaría de la Función Pública.

SEGUNDO. Aquellas disposiciones que hagan mención a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública.

TERCERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

ARTÍCULO TERCERO. Se adiciona un tercer párrafo al artículo 9º de la Ley de Planeación para quedar como sigue:

Artículo 9º ...

...

El Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la administración pública federal centralizada en el logro de

los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos.

ARTÍCULO TRANSITORIO

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

ARTÍCULO CUARTO. Se reforman los artículos 19, fracción III; 33 párrafo primero, 34 y 48 párrafo primero de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, para quedar como sigue:

Artículo 19. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a:

I a II ...

III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, incluyendo el monto y clasificación correspondiente a las percepciones que se cubren en favor de los servidores públicos.

Dichas percepciones incluyen lo relativo a sueldos, prestaciones y estímulos por cumplimiento de metas, recompensas, incentivos o conceptos equivalentes a éstos;

IV a IX ...

Artículo 33. La Secretaría de la Función Pública será responsable de llevar un registro de personal civil de las entidades que realicen gasto público federal y para tal efecto estará facultada para dictar las normas que considere procedentes.

...

Artículo 34. Salvo lo previsto en las leyes, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Función Pública, determinará en forma expresa la procedencia general de la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones, con cargo a los presupuestos de las entidades, sin perjuicio del estricto cumplimiento de las metas, tareas, proyectos, horarios y jornadas que en su caso correspondan. En todo caso, los interesados podrán optar por el cargo, empleo o comisión que les convenga.

Artículo 48. La Secretaría de la Función Pública podrá dispensar las responsabilidades en que se incurra, siempre que los hechos que las constituyan no revistan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable, y que los daños causados no excedan cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

ARTÍCULO TRANSITORIO

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

México, D.F., a 3 de abril de 2003. Dip. Armando Salinas Torre, presidente. Sen. Enrique Jackson Ramírez, presidente. Dip. María de las Nieves García Fernández, secretaria. Sen. Yolanda E. González Hernández, secretaria. Rúbricas”.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los nueve días del mes de abril de dos mil tres. Vicente Fox Quesada. Rúbrica. El secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda. Rúbrica.

Servicio Civil de Carrera en México
fue impreso en octubre de 2004
en los Talleres Gráficos
de la Cámara de Diputados.

