

## **EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO: DE LA TRADICIÓN AL CAMBIO\***

MARÍA DEL CARMEN PARDO

EL PROPÓSITO DE ESTE ARTÍCULO ES HACER UN RECUENTO de los esfuerzos realizados en México por contar con sistemas que profesionalizaran la función pública desde el momento de la consolidación del Estado-nación hasta llegar al año 2003, cuando se emite la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAFF). Este recuento presenta un panorama en el que aparece una clara tensión entre lo que significaron ciertas prácticas en la administración pública mexicana que, respondiendo más a la tradición, favorecieron la movilidad de los funcionarios públicos sin atreverse a profesionalizarlos mediante una carrera, y el cambio que significa contar con un sistema de carrera consignado en una ley, un sistema de cuya puesta en marcha y operación exitosa deberá resultar la profesionalización de los funcionarios. Se incluye también una evaluación necesariamente preliminar del recientemente establecido Servicio Profesional de Carrera (SPC).

En el difícil camino que condujo a la aprobación de la mencionada ley, aparecieron diversos obstáculos: de orden llamémosle laboral y de orden político, ligados unos y otros de manera casi estructural. Tanto las referencias históricas utilizadas como las interpretaciones y explicaciones formuladas abarcan el ámbito ejecutivo de gobierno y el de la administración pública federal. Hay intentos, que no quedan consignados en estas páginas, de profesionalizar e incluso emitir algún ordenamiento para normar una carrera de servicio civil en algunos estados, al igual que en el Poder Legislativo o en el Judicial. Por otra parte, existe una evidente "escasez de información acerca del empleo público y de las prácticas que lo vinculan con la administración pública, particularmente por el hecho de que el sistema político estuvo dominado por un solo partido durante un periodo muy largo de tiempo; esta situación dificulta el análisis tanto cuantitativo, como

\* Agradezco los comentarios de Mauricio Dussauge que me permitieron puntualizar algunos de los temas del artículo.

cualitativo”.<sup>1</sup> El control político que ejerció el partido hasta hace muy pocos años hegemónico, el PRI, significó también el control del Estado y sus recursos; los políticos utilizaron el aparato del Estado y los recursos del gobierno para obtener ganancias políticas de corto plazo y para proporcionar recompensas a los miembros del partido a cambio de apoyo en la confección y puesta en marcha de políticas gubernamentales. No existieron incentivos para introducir medidas que impidieran el uso discrecional de bienes y servicios públicos,<sup>2</sup> como lo podría haber sido un servicio profesional de carrera.

El apretado y aún incompleto análisis histórico de las decisiones que van asumiendo los distintos gobiernos relativas a la necesidad de modernizar y profesionalizar la administración pública arroja, sin embargo, pistas explicativas que nos permiten entender por qué se había quedado sistemáticamente postergada la idea de contar con un servicio civil de carrera. Aparece claramente la preocupación por disponer de cuerpos profesionalizados, al menos aquellos que tenían relación con el mundo exterior, y se va a transitar lentamente hacia otro tipo de preocupaciones que de hecho habrán de sustituirla. A partir de la Revolución y mayormente en la posrevolución, el interés central fue la estabilidad política; se alentó la integración de agrupaciones formales que estuvieran bajo la égida del sistema, preferentemente bajo la del partido oficial. De ahí que resulte una situación dual; por un lado se toman decisiones y aparecen organizaciones con claros deseos de modernizar y profesionalizar, y, por el otro, también aparecen y se sobreponen agencias cuya naturaleza y tareas tienen que ver con la defensa de derechos.

La profesionalización va tener referentes difusos al mezclarse con derechos laborales. Esta “confusión” fue ganando terreno en la medida en que lo fue perdiendo la convicción de formar cuerpos profesionales para la función pública. Aparecen preocupaciones dentro del amplio espectro de la instauración y protección de derechos de los trabajadores al servicio del Estado, organizados en sindicatos, y más tarde –incluso– en una federación que los aglutina. De ahí se pasa a la necesidad de demostrar que no son cuerpos profesionalizados en el sentido estricto del término, pero sí honorables; un punto que resultaba importante defender puesto que la función pública quedó atrapada en esquemas en los que la incorporación de funcionarios, su permanencia y promoción estaba no sólo lejos de un modelo ideal, sino bien montada en prácticas caracterizadas por su discrecionalidad.

<sup>1</sup> Allyson Benton, *Diagnóstico institucional del Sistema de Servicio Civil en México*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas, 2002, pp. 1-4.

<sup>2</sup> *Idem.*

dad, arbitrariedad, clientelismo y corrupción. Es por ello por lo que hacia finales del siglo pasado aparece la necesidad de incluir controles, normas, órganos, todo ello abocado a "cuidar" el desempeño de los funcionarios públicos. Más adelante se registra también gradualmente otro cambio en el énfasis. De la preocupación por el rendimiento en términos de personas se pasa muy lentamente a la preocupación por revisar las estructuras y funciones, a fin de encontrar en ellas los problemas y las ineficiencias ya para entonces muy evidentes en la función pública.

A partir de los años ochenta la administración pública mexicana empezó a sufrir un cambio importante: se planteó de manera explícita la idea de su profesionalización; sin embargo, las reformas presionaron para hacer más eficiente la administración, particularmente en la provisión de servicios públicos, pero no necesariamente resultó de ello la puesta en marcha de un servicio civil de carrera. Los esfuerzos iniciados en el gobierno encontraron escollos y los propios organismos encargados de echar a andar esa reforma en particular no encontraron los modos de salvarlos. Desde los años ochenta hasta la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, los organismos y dependencias públicas fueron adoptando formas de contratación, promoción, capacitación y aun despido inspiradas en esquemas de carrera, pero que correspondían más a una decisión voluntaria, lo que obligaba a que cada organismo ajustara sus sistemas de profesionalización y empleo a propósitos específicos. De igual forma, la última década del siglo pasado va a ser testigo de la introducción de variables derivadas de los nuevos paradigmas administrativos que, de alguna manera, obligaban a contar con mecanismos que favorecieran la transparencia y rendición de cuentas, lo que a su vez debía crear un ambiente favorable para echar a andar un servicio profesional de carrera regulado por una ley; sin embargo, como ya se mencionó, no fue sino hasta octubre de 2003 cuando entra en vigor la ley que normaría la carrera profesional para el servicio público.

#### ANTECEDENTES

Desde sus orígenes, la administración pública mexicana ha tenido que readecuarse casi de manera permanente, aunque no siempre ha logrado mejores rendimientos. En 1821 surgen los primeros ministerios, mismos que van a reformarse con el paso del tiempo. Es en el de Relaciones Exteriores en donde empiezan a aparecer signos de preocupación por la estabilidad de lo que se entendía como una carrera en el servicio. En 1834 se organiza el cuerpo consular; sus funciones se actualizaron en 1871 por medio de un reglamento en el que se buscó hacer consistentes las disposiciones inter-

nas con las que dictaba el derecho internacional. En 1888 se organiza el cuerpo diplomático y se crean las misiones para ese servicio. Los nombramientos eran prerrogativa del presidente de la república y eran ratificados por el senado. Se vuelve a reformar en 1896 para distinguir las funciones del cuerpo diplomático de las conferidas a las llamadas legaciones consulares. Las disposiciones para los cuerpos diplomático y consular eran distintas. El cuerpo consular se reforma de nueva cuenta en 1910 a fin de hacerlo depender sólo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), puesto que hasta ese momento también lo supervisaba la de Hacienda. Desde esos primeros intentos apareció claramente la tensión entre una propuesta de orden cualitativo de contar con un servicio profesional y el recurso presupuestal que se requería para ello, controlado por un ministerio distinto.

Sin embargo, la preocupación por la suerte profesional y laboral que correrían los trabajadores al servicio del Estado estaba latente en otros círculos. En 1875 el periódico *El Socialista* consigna la aparición de la Asociación Mutualista de Empleados Públicos.<sup>3</sup> A la cabeza de esa iniciativa estuvo Francisco Montero Collado; su filiación política —contraria al régimen— determinaría en buena medida el escaso impacto de su labor.

Durante el porfiriato se estableció una carrera para empleados en la Escuela de Contaduría y Administración que debían cursar los interesados en trabajar en la administración pública. Lo que en realidad sucedía era que los puestos se otorgaban discrecionalmente y hasta se vendían. El ministro de Hacienda de la época, José Ives Limantour, integró un catálogo de puestos, como un primer esfuerzo de clasificación. Se publicó una *Guía práctica del empleo*, que puede reconocerse como un antecedente de lo que hoy sería un sistema de méritos para la promoción y el ascenso. En 1906 los sobrevivientes de la Asociación Mutualista de Empleados Públicos intentaron establecer un incipiente servicio civil pero, desde entonces, los impedimentos de orden político obraron contra su puesta en marcha. La Asociación estaba identificada con la corriente liderada por los hermanos Flores Magón, enfrentados al régimen de Díaz.

En 1922 aparecen nuevos sindicatos afiliados a la Confederación Regional Obrera Mexicana, la CROM. Álvaro Obregón hizo algún intento, que no se materializó nunca, de contar con un reglamento de inamovilidad y otro de pensiones para los maestros. De igual manera fomentó la aparición de la Confederación Nacional de Administración Pública, que buscaba agrupar funcionarios capaces de promover la integración de un servicio civil, además de garantizar derechos económicos y sociales; una de sus principales metas era establecer la Agrupación de Prevención Social para

<sup>3</sup> FSTSE, *Testimonios históricos*, México, 1982, p. 28.

reglamentar el servicio civil de carrera. En 1924 aparece la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales que tuvo la intención de proponer una ley del servicio civil para sentar las bases de una carrera administrativa. No se concretó esta idea, pero un año después entró en vigor la Ley Orgánica de la Contraloría, así como el Reglamento de Exámenes para ingresar en ese órgano. En 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, que tuvo como propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social.<sup>4</sup>

En 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio expidió la Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo segundo señalaba que las relaciones entre el Estado y los servidores públicos se regirían por leyes del servicio civil, las cuales nunca se expidieron. En 1934, el número de servidores públicos había aumentado y se empezaba a manifestar inquietud por la estabilidad laboral; las prestaciones eran prácticamente inexistentes, además de existir una cada vez más evidente falta de especialización en las tareas gubernamentales. De ahí que el presidente Abelardo Rodríguez expidiera un acuerdo para normar la organización y el funcionamiento del servicio civil.<sup>5</sup> Esta disposición abarcaba un buen número de servidores públicos y en ella se enumeraba los que quedaban fuera de la misma. A pesar de que exceptuaba algunos niveles, establecía una cierta obligatoriedad, la que quedó estipulada en los transitorios, en donde se señalaba que el acuerdo estaría vigente hasta el 30 de noviembre del mismo año en que se expidió. La brevedad de su vigencia impidió que se lograra aplicar, y nunca se acompañó de una disposición con carácter de ley. Además de por su corta duración, su impacto hubiera resultado muy relativo porque el sexenio estaba terminando. También en 1934 se reorganizó el servicio exterior, uniéndose en una sola carrera la vía diplomática y la vía consular. En 1935 el propio partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), presentó una propuesta para el establecimiento del servicio civil y para la creación de una institución abocada a formar de manera profesional a los servidores públicos.<sup>6</sup>

En 1942, Lucio Mendieta y Núñez elaboró un proyecto para la creación del Instituto de Administración Pública, entre cuyas tareas estaba la de proponer cambios para mejorar la función pública y definir los contenidos de las carreras relacionadas con dicho campo.<sup>7</sup> Este proyecto se materializó años

<sup>4</sup> Guillermo Haro Belchez, *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP/ Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 48.

<sup>5</sup> Secretaría de Gobernación, *Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de abril de 1934.

<sup>6</sup> Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, *Revista Política Social*, tomo I, núm. 4, 4 de octubre de 1935, pp. 10-17.

<sup>7</sup> Lucio Mendieta y Núñez fue fundador de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y de la *Revista Mexicana de Sociología*.

después, en 1955, con la creación del Instituto Nacional de Administración Pública, con carácter de asociación civil, entre cuyas funciones prioritarias estaba la de incidir en la profesionalización del servicio público.

#### PROFESIONALIZACIÓN O DERECHOS LABORALES

En lugar de promover la aprobación de la Ley de Servicio Civil, el presidente Lázaro Cárdenas expidió en 1938 un estatuto general, el de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el que se establecieron reglas básicas para regular las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. En este documento no se hacía ninguna referencia al acuerdo emitido por el gobierno anterior sobre el servicio civil. A partir de ese momento se establece la distinción, que causaría enormes problemas a la larga, entre los trabajadores identificados como de base y los de confianza. Se disponía las condiciones generales de trabajo, los derechos de los trabajadores y la regulación de la jornada laboral, entre los aspectos más relevantes. Un asunto también importante fue la inclusión en el estatuto del derecho de huelga.

Como un resultado que no se puede afirmar si fue o no intencional, empezaron a aparecer organizaciones de trabajadores cuyo cometido era la defensa de derechos "laborales". Así, surgieron la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra en 1934 y la Alianza de Trabajadores del Estado en Salubridad en 1936; en 1937 aparece la Federación Nacional de Trabajadores del Estado y en 1938 se constituye la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que se adhiere –además– al partido oficial, el PNR. Es "una organización sindical que representa un ejemplo de la estructura corporativa del Estado mexicano: la FSTSE monopoliza la representación de los burócratas de base y –en la actualidad– forma parte de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que, a su vez, es uno de los tres sectores del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Una buena parte de los trabajadores de base están sindicalizados, lo cual facilita el control del gobierno; por otra parte persiste el dominio vertical sobre los trabajadores de confianza, que al no estar sindicalizados pueden ser removidos con toda libertad".<sup>8</sup>

De manera más que evidente, el presidente Lázaro Cárdenas receló de la posibilidad de que un estatuto de carrera permitiera el ingreso, pero so-

<sup>8</sup> Juan Pablo Guerrero. "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera", *Documento de trabajo*, núm. 61, México, CIDE, s/f, p. 13.

bre todo la permanencia, de personas que no habían demostrado lealtad suficiente a la “tarea revolucionaria”. Era una manera indirecta de señalar que le preocupaba la permanencia de funcionarios o sectores de la burocracia que fueran incondicionales del proyecto callista. Sin embargo, al tiempo que consolidó su posición, incorporó normas que garantizaran ciertos derechos a los trabajadores al servicio del Estado, con lo que se aseguró la lealtad de estos grupos, aunque no que fueran necesariamente los más profesionalizados.

Con esos ordenamientos de carácter propiamente laboral, se intentó garantizar algunos derechos a cambio de lealtad al proyecto político en turno y se menoscabó la idea de contar con cuerpos profesionalizados que pusieran sus habilidades y vocación más al servicio de la tarea y de la institución que de las personas. Sin embargo, esas capacidades profesionales empezaron a ser necesarias a una administración más compleja. De ahí que lo que cambie otra vez sea el énfasis y lo que se mantenga sea el esquema; se buscan disfunciones en las estructuras, de las que se intenta desterrar duplicidades e ineficiencias, pero planteadas desde una óptica formal que, evidentemente, imposibilita arribar a resultados satisfactorios. Continúa la preocupación por que los funcionarios sean personas honorables; así, en 1940 entra en vigor la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. En 1943 se propone revisar las tareas que llevan a cabo los funcionarios públicos, para lo cual se crea una comisión intersecretarial encargada de suprimir los servicios que no resultaran esenciales.<sup>9</sup>

En 1957 vuelve a plantearse la necesidad de la “defensa de derechos” y se constituye el Bloque de Unidad Obrera, que agrupa las centrales de trabajadores más importantes y que resulta un antecedente del Congreso del Trabajo. Este mismo año entra en vigor la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación. Se establece la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro, que en 1960 se convertiría en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, el ISSSTE. Estas decisiones culminaron con la adición al artículo 123 de la Constitución del apartado B, con diversas fracciones, que es la base orgánica de la nueva función pública. Dicho apartado consigna los derechos constitucionales burocráticos sobre jornada de trabajo, descanso, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derechos de asociación, seguridad social y conflictos laborales. Esta adición fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de diciembre de 1960.

<sup>9</sup> Secretaría de la Presidencia, *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, México, 1977, p. 24.

En 1963 se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), como reguladora del apartado B, en la que se mantuvo la distinción entre trabajadores de confianza y de base. En el artículo 5° de esta ley se señala que son trabajadores de confianza los que forman parte de la planta de la presidencia y los que necesitan de la aprobación expresa del presidente. Y, dentro del Poder Ejecutivo, los que en cada dependencia y entidad se encuentren en el apartado B y desempeñen funciones de dirección: directores generales, subdirectores, jefes de departamento y de área, y adjuntos. Personal encargado de tareas de inspección, vigilancia y fiscalización, manejo de fondos y valores, auditores, los que tengan injerencia en el control directo de adquisiciones, quienes tengan la representación de las dependencias, los encargados de almacenes e inventarios, trabajo de investigación científica, consultoría o asesoría de los niveles superiores. Asimismo, personal adscrito a las áreas de presupuesto, secretarías particulares, ayudantes, agentes del ministerio público federal y del distrito federal, y los agentes de la policía judicial y miembros de policías preventivas. En el artículo 6° se considera trabajadores de base a los que no están incluidos en el artículo 5°. La característica distintiva de este último grupo es que gozan de estabilidad en sus puestos, lo que en la práctica desafortunadamente se ha entendido como inamovilidad. En 1970 se promulgó una nueva Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A del propio artículo 123, que sustituyó a la existente desde 1931. Un problema adicional es que los trabajadores de algunos organismos del llamado sector paraestatal estaban y están amparados por el apartado A, lo que vuelve aún más complejo el tema de los derechos laborales.

Al paso del tiempo empezó a resultar complicado contar con una regulación llamémosle “dura” para normar las relaciones con los trabajadores del Estado. Por ello, durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, se reforma el apartado B, y al respecto se señala que “la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado”. Las reformas permitieron la incorporación de los trabajadores de las administraciones estatales y municipales, que habían quedado excluidos en la primera versión.

Tanto en el apartado B del artículo 123 como en la ley reglamentaria de la LFTSE, se hace referencia a funcionarios públicos, servidores públicos, trabajadores al servicio del Estado, trabajadores del Estado y servidores de la nación como si fueran prácticamente equivalentes. Aunque en el artículo 108 constitucional se señala qué funcionarios pueden ser sujetos a juicio político, sigue sin haber una clara distinción entre funcionarios y empleados públicos; se tiende a hacer equivalentes a los llamados de confianza y de



base, aunque formalmente existan distinciones entre ellos, puesto que los de base son los únicos cuyos derechos están consignados por la ley. En el artículo 128 constitucional, por ejemplo, se establece: "todo funcionario público sin excepción, antes de tomar posesión de su cargo, protestará guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen". En cambio en el artículo 89, en su fracción III, hay una referencia a las facultades del presidente de "nombrar y remover a los demás empleados de..." Andrés Serra Rojas expresa: "En el estado actual del tema a las categorías se les ha comprendido bajo el rubro de 'trabajadores del Estado' con idénticas características. En verdad no se le ha dado ninguna importancia a la distinción, aunque existen empleados más importantes que los funcionarios."<sup>10</sup> Para los trabajadores de base, el hecho de contar con una plaza significa que tienen acceso a prestaciones y garantías similares a los de los países que cuentan con servicios civiles. A los de confianza (que podrían tener alguna semejanza con el grupo que en otros países se identifica como *senior service*), las plazas, en este caso, presupuestales, les dan acceso a prestaciones, pero no les garantizan estabilidad en el empleo, ya que su permanencia depende de la voluntad de los jefes o del grupo al que pertenecen.<sup>11</sup> Los trabajadores de base tienen muy escasas expectativas de promoción o de hacer algún tipo de carrera profesional, contrariamente a lo que acontece con los de confianza, que tienen posibilidades de mejorar su calidad profesional.<sup>12</sup> Los primeros tienen garantizada su permanencia, pero fuertemente restringidas sus posibilidades de ascenso en la escala organizativa y salarial. Los de confianza ocupan los puestos medios y altos, gozan de mejores niveles de ingreso, pero carecen, hasta antes de la aprobación de la ley, de estabilidad laboral.<sup>13</sup>

Es evidente que la falta de definición ha sido de alguna manera intencional. Primero, bajo un esquema corporativo como el que surge en México y que se consolida durante el cardenismo, no parece ser necesario un sistema de profesionalización que, en el mediano plazo, pudiera alterar los equilibrios y sobre todo amenazar los privilegios adquiridos por importantes sectores de la burocracia. De ahí que sea justamente el presidente Lázaro Cárdenas quien recele de este tipo de esquemas y promulgue el estatuto que

<sup>10</sup> Citado por Guillermo Haro Belchez, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas/Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1988.

<sup>11</sup> José Luis García Ruiz, "Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México, *Documento de trabajo*, núm. 50, CIDE, s/f, pp. 14-15.

<sup>12</sup> Los datos aproximados arrojan un total de tres millones de trabajadores al servicio del Estado, incluyendo el magisterio; de éstos, 300 mil son los identificados como de confianza.

<sup>13</sup> Juan Pablo Guerrero, *op. cit.*, p. 12.

normaría los derechos de los trabajadores de base. A partir de ese momento se van a sobreponer esquemas claramente referidos a derechos laborales con los propósitos de modernización y profesionalización, quedando estos últimos subordinados a los primeros. Esta situación se agudizó con el tiempo, al generarse compromisos económicos como los que debían resultar de los retiros. El otro tema sensible es el del reclutamiento y la selección, ligados a los canales de llegada, permanencia, ascenso y despido, como fueron el partido (PRI) y la propia administración pública. De ahí que hayan sido esos dos aspectos los menos desarrollados en las diferentes propuestas que fueron elaborando los gobiernos para contar con una función pública más profesional. Las referencias a temas como reclutamiento y selección, por ejemplo, van a hacerse con respecto al universo de los trabajadores llamados de base sin especificarse si estos cambios también impactarían a los de confianza. La ambigüedad arrojó las propuestas que se sucedieron durante décadas. Más que un acto renovador, lo que pareció plantearse fue una especie de remedio para detener el deterioro en un grupo y garantizar mejores rendimientos en el otro, sobre todo frente al creciente cáncer de la corrupción.

#### MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN SUSTITUCIÓN DEL SERVICIO DE CARRERA

En 1965 se crea la Comisión de Administración Pública (CAP), a la que se le encomendó la elaboración de un diagnóstico sobre la situación que guardaba la administración pública; el diagnóstico arrojó datos importantes sobre deficiencias que ya desde entonces presentaba la estructura administrativa. Por ejemplo, ya se señalaba el problema de la excesiva centralización en el proceso de toma de decisiones, lo que prohijaba una administración lenta e ineficaz, así como las distorsiones entre el perfil del puesto y las capacidades de los funcionarios.

El presidente Luis Echeverría expidió dos importantes acuerdos, el del 28 de enero y el del 11 de marzo de 1971, en los que se sentaron las bases de un ambicioso programa de reforma a la administración pública.<sup>14</sup> El órgano rector de las acciones derivadas del programa fue la recién creada Dirección de Estudios Administrativos, que después pasó a ser dirección general. Se integraron órganos colegiados en los que participaban representantes de las distintas dependencias, como los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y los de Capacitación, además del grupo de oficiales mayores. En ese año se incorporó a la estructura orgáni-

<sup>14</sup> El programa se identificó como Bases para el Programa de Reforma Administrativa.

ca de la Secretaría de la Presidencia la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. Esta dirección elaboró el catálogo de empleos de la federación, que presentó problemas debido a que en él se confundió la unidad de trabajo con el trabajador; no se definieron los requisitos del puesto y las diferencias respecto de las plazas, ni se aclararon las distinciones entre el grupo profesional dedicado a tareas sustantivas y el que tenía responsabilidades administrativas.<sup>15</sup> En 1975 entró en vigor la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

El gobierno del presidente José López Portillo propuso un plan aún más ambicioso, el Programa de Reforma Administrativa para el Gobierno Federal 1976-1982. Encomendó su puesta en marcha a la Coordinación General de Estudios Administrativos que, con funciones ampliadas, sustituyó a la Dirección General de Estudios Administrativos. Más tarde la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal sufrió adecuaciones para hacerla consistente con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida en 1976, una muestra evidente de la importancia que se concedió a la necesidad de reformar la administración pública.

De esta manera implícita se difiere el proyecto de un servicio civil de carrera para los funcionarios no incluidos en la legislación laboral vigente. Ello va a dar como resultado que la preocupación en esta materia se centre en el establecimiento de escalafones (a los que se les identificó como funcionales e intercomunicados), así como en la puesta en marcha de instrumentos básicos para su cabal operación: los catálogos de puestos y los tabuladores. Un primer producto fue el catálogo de empleos de la federación, "cuya versión de 1976 fue descalificada por su rigidez como estructura ocupacional e incongruente con la organización interna de las dependencias de la administración pública..."<sup>16</sup> Posteriormente se expidieron dos acuerdos presidenciales, el del 28 de enero de 1977 y el del 14 de febrero de 1978, en los que se establecieron algunas bases para realizar movimientos de personal y reubicaciones con el propósito de aprovechar de mejor manera las aptitudes, conocimientos y experiencias de los servidores públicos. Estos esfuerzos dejaron de lado "la preocupación mayor del trabajador al servicio del Estado: la implantación de un servicio civil de carrera, dotado de un adecuado sistema de carrera administrativa, basado en el ingreso por oposición, que rechazara por completo al actual *spoils system* o sistema de despojo que atiende más que a la capacidad personal, al vaivén político del momento o

<sup>15</sup> Apartado elaborado tomando como referencias: Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato/Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés Editores, 1985.

<sup>16</sup> Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez*, *ibidem*, p. 414.

a la militancia partidista”.<sup>17</sup> Como aconteció en gobiernos anteriores, se acudió al expediente de la enmienda administrativa a falta de un ordenamiento de ley. Cabe mencionar que no ha resultado evidente si la creación de un servicio civil de carrera fue una exigencia por parte de quienes no habían logrado tener garantías de permanencia, ascenso y sobre todo de retiro, esto es, los trabajadores identificados como de confianza. Lo que sí resulta evidente es que sus condiciones de trabajo eran claramente superiores a las de los trabajadores operativos, lo que quizá haya diferido una demanda que pudo llegar a convertirse en presión.

#### LOS AÑOS OCHENTA: UN PARTEAGUAS EN EL PROPÓSITO MODERNIZADOR

En 1982 se creó la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que encaminó sus tareas de una manera más decidida para poner en marcha un servicio de carrera. El presidente Miguel de la Madrid afirmó que se debería dar prioridad “al establecimiento de un servicio civil, que fundamentado en la equidad y en la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación”.<sup>18</sup>

Al parecer el gobierno tenía en mente las limitaciones de medidas tomadas con anterioridad y no quería que sus acciones se diluyeran sin que se obtuviera algún resultado concreto. Primero, impulsó la idea de contar con un catálogo de puestos que corrigiera los problemas del que existía entonces, que tenían que ver con el hecho de que, dada su estrecha vinculación con el presupuesto, al asignar con una determinada clave los ingresos para las distintas categorías, resultaba demasiado flexible para hacer corresponder dichas categorías con los puestos y peor aún con los requisitos para ocuparlos. Además, el único criterio de ascenso era la antigüedad, pero no establecía plazos ni procedimientos para llegar al puesto inmediato superior, situación que se dejaba a la “buena voluntad” del jefe.<sup>19</sup> El catálogo de puestos del gobierno federal de 1982 contaba con 1 600 fichas o cédulas de descripción de los mismos, agrupadas en 110 ramas que establecían las características que las identificaba. El sistema escalafonario definió todos los puestos hasta el nivel de director general, pero no incluyó los requi-

<sup>17</sup> Guillermo Haro Belchez, *op. cit.*, p. 59.

<sup>18</sup> Miguel de la Madrid, *Modernización de la administración pública*, Cuadernos IEPES, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1982, p. 8.

<sup>19</sup> Tomado de Guillermo Haro Belchez, *op. cit.*, p. 60.

sitos necesarios para ocuparlos. Dentro de la SPP se integró la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, responsable de normar y coordinar dicho servicio. En 1983, por acuerdo presidencial se constituyó –además– la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, a la que se definió como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo para la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal.<sup>20</sup> Incluso se publicó un año después el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil, en el que se especificaron su integración y funciones.<sup>21</sup> La Comisión tuvo la específica encomienda de proponer el camino más viable para instaurar el servicio civil en las dependencias en las que operaban comisiones *ad hoc* encargadas de desbrozar el terreno. El presidente, en el momento de la instauración de la Comisión y a manera de explicación de por qué se incluía también el personal de base, señaló: “Con el servicio civil de carrera habremos de evitar el arribismo, que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos, y, en consecuencia, a las valiosas experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la administración pública y al país.”<sup>22</sup>

Para 1984 se contaba ya con un proyecto que incluía una nueva clasificación de puestos, una propuesta sobre remuneraciones, formas para seleccionar aspirantes a las plazas, entre otros aspectos. Con este proyecto aprobado se aspiraba a contar con un sistema en el que los mejores puestos fueran otorgados a los más capacitados en función de los requerimientos inherentes a cada cargo.<sup>23</sup> A pesar de disponer de un marco jurídico o de operación mucho más afinado que los anteriores y de que la FSTSE tuvo una participación formal, este propósito quedó frustrado y el argumento de mayor peso para impedir su concreción fue la por demás paradójica resistencia que opuso la misma FSTSE. Juan Pablo Guerrero sostiene que hubo dos razones para decidir darle esta participación formal a la FSTSE; la primera, fue que incorporar a los trabajadores de base implicaba hacer modificaciones a la LFTSE, y la segunda, que un cambio de esta naturaleza –por más paradójico que resulte– no se podría hacer sin, por lo menos, el concurso de estos trabajadores.<sup>24</sup> Del mencionado proyecto que la Comisión llegó a formular,

<sup>20</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 1983.

<sup>21</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 19 de junio de 1984.

<sup>22</sup> Citado por Carlos Sierra Olivares, “Servicio civil de carrera en México”, *Documento presentado en la VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano*, Guatemala, Instituto Centroamericano de Administración Pública y Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, 5-9 de agosto 1996, p. 188.

<sup>23</sup> Jesús Armando Tiburcio, “Relaciones laborales en el sector público”, *Documento de Trabajo*, núm. 37, Friedrich Ebert Stiftung, México, 1992, p. 32.

<sup>24</sup> Juan Pablo Guerrero, *op. cit.*, p. 15.

Juan Pablo Guerrero opina que era bastante sistemático y que proponía un servicio civil controlado centralmente. Fue rechazado por la federación de sindicatos por considerarlo “demasiado duro”, con un único formato de condiciones de trabajo. Si bien reconocía la necesidad de una carrera civil para los trabajadores del gobierno, pedía que toda iniciativa se mantuviera subordinada a la legislación vigente, con el “respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores”.<sup>25</sup> En una palabra, no había condiciones para modificar la LFTSE. No puede dejar de señalarse que el deterioro económico por el que el país atravesó en esos años fue una razón importante para replantear las prioridades, teniéndose que supeditar estos propósitos a la urgencia de la crisis económica. “Antes de la crisis, los aumentos en el tabulador eran generales y beneficiaban a todos los niveles, por lo que se mantenía una amplia gama de remuneraciones que favorecían la movilidad dentro de la escala a lo largo de los años de trabajo. A partir de 1987, cuando empezaron a operar los llamados pactos económicos, vino el control sobre el alza de los salarios. Para contrarrestar las condiciones de caída real de los salarios de los burócratas de base, el gobierno fue compactando la escala, aumentando los niveles inferiores y acercándolos a los superiores. Al mismo tiempo, se promovieron decididamente los retiros anticipados.”<sup>26</sup> De hecho, en 1985 se llevaron a cabo recortes de estructura en las secretarías de Estado; así, desapareció la subsecretaría en la que se encontraba la Comisión Intersecretarial, cuyas funciones pasaron a la —a partir de ese momento— Dirección General de Servicio Civil, con lo que perdió tanto en atribuciones formales como en peso político.

En ese gobierno se creó también la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), lo que corrobora la preocupación por la honorabilidad de los funcionarios, una idea paralela, si no es que supletoria, de la de contar con un sistema que permita el acceso y la permanencia de funcionarios profesionales. Se habían desarrollado y fortalecido prácticas que alejaban la función pública mexicana de un comportamiento profesional, lo que se volvía un problema al acumularse el desprestigio que llegó a ser señalado de grave por la opinión pública. De ahí que se le confiriera rango de secretaría a un organismo que operaría bajo reglas y procedimientos de sanción en lugar de prevención o, en su caso, de corrección. La SECOGEF se vuelve el instrumento ejecutor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que también se reforma.

En el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el gobierno de Carlos Salinas hay un evidente retroceso en este punto, al menos en el discurso.

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> *Idem.*

El documento señala: “El Ejecutivo Federal selecciona a sus colaboradores para desempeñar las funciones que el pueblo le ha encomendado. Se exigirá de ellos el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades, claridad y transparencia en sus acciones.”<sup>27</sup>

En 1992 se publicó el decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para regresar a la Secretaría de Hacienda las atribuciones que en materia de administración de personal tenía la recién desaparecida SPP. Se instituyó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y se añadió a la ley del ISSSTE la fracción que lo regula. Se volvió a reformar la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Ante la falta de una disposición que regulara el sistema de manera integral, fueron apareciendo sistemas de profesionalización en distintos organismos. Estas experiencias se pueden calificar de desiguales, pero introducen elementos para contar con cuerpos más especializados y profesionales.<sup>28</sup>

El tema del servicio civil sólo se reintroduce como resultado de la presión ejercida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo al que se incorpora México durante ese gobierno. El proyecto se integró en uno más amplio, el identificado como Reforma del Estado. La federación de sindicatos propuso una revisión de las condiciones laborales de los trabajadores de base, encaminada a romper la rigidez de los tabuladores. Se firmó un acuerdo con el gobierno que incluía el compromiso de establecer un marco diferenciado para cada dependencia. No se establecieron plazos, estrategias y programas para ponerlo en operación. El gobierno se comprometió, asimismo, a rezonificar los salarios, integrando áreas en las zonas de más baja remuneración para incrementar las percepciones, sin que esto implicara romper los pactos que exigían tanto el congelamiento de los salarios como las alzas moderadas. El sexenio concluyó sin que se hubiera cumplido tal ofrecimiento. El nuevo gobierno sufrió un importante descalabro económico a los 20 días de su llegada, lo que postergó indefinidamente las posibilidades de llevar a cabo la rezonificación de los salarios de los trabajadores de base.<sup>29</sup>

Al iniciarse el gobierno del presidente Ernesto Zedillo la SECOGEF fue transformada en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); se le encargó “la modernización, supervisión y el manejo de

<sup>27</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989, p.47.

<sup>28</sup> Véase María del Carmen Pardo, “Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública, en Ricardo Uvalle y Marcela Bravo (comps.), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 1999, pp. 63-86.

<sup>29</sup> Juan Pablo Guerrero, *op. cit.*, p. 16.

los procesos administrativos del sector público, esperando que identificara caminos para profesionalizar el empleo público”.<sup>30</sup> Asimismo, el nuevo gobierno propuso como parte de su Plan de Desarrollo un programa específico identificado como Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP). El PROMAP partió de un diagnóstico en el que se reconoció que existía una desvinculación entre plaza y salario, lo que generaba un ambiente poco estimulante para mejorar los rendimientos. Alude también al problema de la capacitación que, junto con otros temas relativos al mejoramiento de capacidades, había quedado como rehén de la política de protección salarial y se había convertido en un recurso de los sindicatos de burócratas y de la FSTSE para distribuir “beneficios” a quienes servían mejor como canales de apoyo al sistema, desvirtuándose su propósito original. El diagnóstico incluido en el PROMAP indicaba que el servicio civil prácticamente no existía en la administración central.

Al PROMAP se le señalaron dos propósitos explícitos: “hacer más efectivas y eficientes a las organizaciones públicas, lo que aludía a los propósitos de modernización iniciados en los años ochenta. Y combatir la corrupción y la impunidad a través de mejores formas de promoción y desarrollo de recursos humanos y habilidades de los servidores públicos”.<sup>31</sup> Dentro del PROMAP se planteó, como uno de los principales objetivos, el del subprograma titulado “Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público”. La Secretaría de Hacienda sería la responsable de formular una propuesta para el servicio profesional de carrera y a la SECODAM correspondería revisarla para ser aprobada por el presidente. Esta situación generó problemas de coordinación que se convirtieron en un serio obstáculo para lograr una propuesta consensuada. Una cuestión importante en este esquema de profesionalización fue el énfasis puesto en el tema de la evaluación, que permitiría conocer con mayor detalle los rendimientos individuales e institucionales. Este plan incluía una detallada programación de las actividades que se tendrían que llevar a cabo para cumplir con el compromiso de contar con un esquema de servicio profesional de carrera; se establecía los finales de 1997 como fecha límite.<sup>32</sup> No se tuvo el éxito esperado y el proyecto de ley y el sistema de servicio civil volvieron a quedar pospuestos.

<sup>30</sup> PROMAP 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de mayo de 1996, pp. 50-80.

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Idem.*



## LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

En julio de 2000 ganó las elecciones presidenciales el Partido Acción Nacional, después de que el PRI gobernara de manera ininterrumpida por más de 70 años. En la campaña electoral, Vicente Fox, como los anteriores candidatos a la presidencia de la república, ofreció instaurar el servicio profesional de carrera; esta vez la promesa fue cumplida. Al llegar el cambio de partido en el poder, además de distinto signo político, tanto en el Congreso como en el Ejecutivo empieza a revivirse la idea de poner en marcha el servicio civil de carrera. La iniciativa surgió de la Cámara de Senadores. Su factura primero fue priista y después el Partido Acción Nacional elaboró otra. La iniciativa no provocó un debate acalorado; se logró aprobarla, con una amplia mayoría, también en la Cámara de Diputados. Una explicación para entender por qué pudo aprobarse sin mayores sobresaltos es que se trataba de una iniciativa que de alguna manera compartían los dos partidos mayoritarios, a los que incluso se sumó el Partido de la Revolución Democrática, que también presentó una iniciativa que abonaba en el interés de contar con un servicio civil de carrera. Otro factor importante se relaciona con el tiempo en el que esta iniciativa se concreta y se vuelve ley. La idea se revive al iniciarse el sexenio, lo que ofrece un margen de tiempo suficiente para diseñarla y ponerla en marcha. Pero quizá lo más significativo estuvo relacionado con el hecho de que se constituyó la Red Mexicana para el Servicio Profesional, integrada por académicos y expertos, que sirvió para generar un clima favorable a la iniciativa,<sup>33</sup> aunque hay que señalar que su trabajo no llegó a trascender a amplios grupos de la sociedad. Con fecha 10 de abril de 2003, el *Diario Oficial* publica el Decreto que expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, misma que entró en vigor el 7 de octubre de ese año; un año después se expidió su reglamento.

En la exposición de motivos de la iniciativa de ley se señaló: “[se propone este] mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.<sup>34</sup> La ley está concebida como una “herramienta para la administración de personal en la administración pública que garantice el ingreso, el desarrollo y la permanencia del servicio público a través del mérito y la evaluación permanente de

<sup>33</sup> Entrevistas con funcionarios responsables de poner en marcha el sistema. 2004, 2005.

<sup>34</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.

su desempeño, en un marco de transparencia y legalidad”.<sup>35</sup> El Sistema del Servicio Profesional de Carrera planteó como misión “buscar, atraer, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que su neutralidad política sea un factor estratégico de la competitividad del país”.<sup>36</sup>

El órgano encargado de operar el sistema es la Secretaría de la Función Pública (SFP) que reemplazó a la SECODAM. En la estructura mediante la cual se opera el sistema, está, en el vértice superior, la SFP. De manera clara la LSPCAPF señala en su artículo 6° que la SFP será la encargada de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del sistema en las dependencias y vigilar que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el sistema, de acuerdo con lo establecido por el propio documento normativo.<sup>37</sup> Para ello, contará con un consejo consultivo<sup>38</sup> que evaluará el funcionamiento general del sistema y propondrá recomendaciones, así como los comités que se integran por miembros de la SFP y de cada dependencia que coordinan el buen funcionamiento del sistema en las agencias.<sup>39</sup> Las facultades de la SFP para cumplir con su labor son: emitir los criterios y establecer los programas, elaborar el presupuesto anual para

<sup>35</sup> José Luis Méndez, “Retos inmediatos del Servicio Profesional de Carrera”, *Servicio Profesional de Carrera*, vol. 1, núm. 1, México, 2004, pp. 5-12.

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> LSPCAPF, artículo 6.

<sup>38</sup> LSPCAPF, artículo 70. Este consejo se integra por el secretario de la SFP, los responsables de cada subsistema, los comités técnicos de cada dependencia, los representantes de las secretarías de Gobernación, HCP y de TPS y representantes de la sociedad civil. Son atribuciones del consejo: a) conocer y opinar sobre el programa operativo anual del sistema; b) opinar sobre los lineamientos, normas y líneas de acción del sistema; c) estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador; d) proponer mecanismos de evaluación; e) recomendar programas de capacitación, y f) acordar la participación de invitados a las sesiones del consejo. LSPCAPF, artículo 70.

<sup>39</sup> Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección serán “responsables de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad”. Los comités están integrados por un funcionario de carrera del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la SFP y el oficial mayor o su equivalente. Son atribuciones de los comités: a) emitir reglas generales mediante las cuales se implemente el sistema conforme a las necesidades de cada institución; b) aprobar los cargos junto con SFP; c) elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso; d) proponer a la SFP políticas y programas de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal en su dependencia; e) realizar estudios y estrategias en materia de productividad de los funcionarios y de las agencias; f) elaborar el proyecto para otorgar reconocimientos y estímulos al desempeño a los funcionarios, y g) determinar la procedencia de separación de funcionarios públicos en las dependencias.

su operación, administrar los recursos, crear los manuales de operación y emitir las normas para el buen funcionamiento del sistema. De igual manera y en sintonía con la propuesta que privilegia una operación descentralizada, dar seguimiento a la implantación y operación del sistema en cada dependencia y, en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, amén de tomar las pertinentes respecto de aquellos actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas; aprobar la conformación y desaparición de comités; aprobar las reglas y propuestas de los comités; aprobar los mecanismos de evaluación; resolver las inconformidades que surjan; promover y aprobar los programas de capacitación; establecer los mecanismos necesarios para conocer la opinión ciudadana; y revisar de manera periódica la operación en diversas dependencias.<sup>40</sup>

Se crearon también la Subsecretaría de la Función Pública y, dependiente de ella, la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, que tiene la responsabilidad de coordinar el trabajo de los comités técnicos y de sus direcciones de recursos humanos y áreas afines. El sistema está previsto para cubrir los niveles de director general, de área, subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace. Esta Unidad va a desaparecer en junio de 2005 para transformarse en la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal. La ley prevé la incorporación de los llamados funcionarios de libre designación, que ocuparían los cargos de la alta función pública, cargos con una clara vinculación política, así como la posibilidad de que los de base entren en el esquema de carrera, una vez que soliciten licencia o se separen de la plaza que ocupan. Existe también la figura del recurso de revocación en caso de presentarse inconformidades. Finalmente, en los artículos transitorios se establecen los plazos para su puesta en marcha, para la emisión del reglamento y para la integración de los órganos de decisión.

De igual modo, la ley enumera los servidores públicos que quedan fuera del sistema de carrera, esto es, el personal que presta sus servicios en la presidencia de la república, los secretarios de despacho, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, los subsecretarios, oficiales mayores, los titulares de cargos homólogos, los miembros de las fuerzas armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del servicio exterior y asimilado a éste; de hecho, en septiembre de 2005 se reformó la LSPCAPF para excluir de su aplicación a todo el personal de la SRE. Asimismo, personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de la rama médica, paramédica y grupos afines; los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema de servicio de carrera; y los que

<sup>40</sup> LSPCAPF, artículo 69.

presten un servicio mediante contrato y sujetos al pago por honorarios.<sup>41</sup> A todas luces, la exclusión de un número tan importante de funcionarios se antoja como una “solución” forzada, que obedece al hecho de que si se hubiera incluido a funcionarios como, por ejemplo, los maestros, la iniciativa se hubiera entorpecido hasta el punto de paralizarse. Sin embargo, haberlos dejado fuera refiere a un universo mutilado de funcionarios y al hecho de que por razones políticas se tuvo que subordinar el propósito modernizador<sup>42</sup> (tabla 1).

TABLA 1  
Transición al SPC

<i>Nivel</i>	<i>Servidores públicos a quienes se les aplica la LSPC:</i>	<i>Meta mínima de certificación para 2006</i>	
	<i>No.</i>	<i>No.</i>	<i>%</i>
DG	830	540	65
DGA	920	552	60
DA	3 374	1 856	55
SDA	11 258	5 629	50
JD	15 476	6 964	45
Enlace	30 365	12 146	40
	62 223	27 686	44

Fuente: Servicio Profesional de Carrera, 2005.

El esquema del servicio profesional está organizado en siete subsistemas: el de planeación, en el que se plantea administrar los recursos humanos de manera ágil e integrar un banco de talentos de los servidores de carrera. La intención de este sistema es poder planear de una forma integral, conocer cuantitativa y cualitativamente las necesidades de recursos de la administración pública federal y generar información para el adecuado desempeño de los demás subsistemas. La operación recaerá en cada dependencia y su integración se hará en el órgano central, esto es, la SFP. En la práctica, esto se ha traducido en una tensión entre la SFP, que trata de centralizar el sistema, y la operación descentralizada propuesta en la ley, que se manifiesta de manera negativa –incluso– en otros subsistemas. Por ejemplo, en el de

<sup>41</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera, *op. cit.*, art. 8.

<sup>42</sup> Si consideramos que en toda la administración pública federal trabajan alrededor de tres millones de personas, el universo que abarcará los de carrera representa una proporción baja, puesto que se espera que el sistema, operando a toda su capacidad, incorpore entre 40 y 60 mil funcionarios.

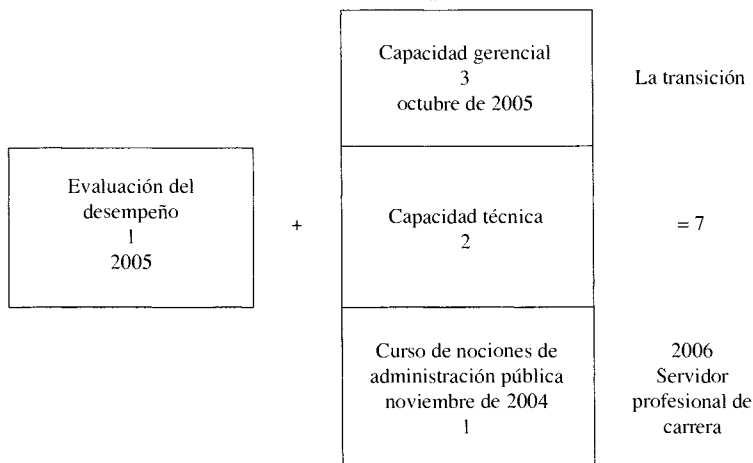
capacitación y certificación de capacidades, puesto que estas actividades deben diseñarse tomando en consideración las especificidades de cada dependencia, evitándose la tendencia a la homogeneización que ha prevalecido en los “tradicionales” programas de capacitación. En este subsistema se deben determinar las necesidades de personal en cada dependencia federal para una gestión pública eficiente. Para ello, se definen los perfiles de los cargos y los requisitos de los candidatos en coordinación con las dependencias; opera el Registro Único del Servicio Profesional, que ha de contener información sobre todos los funcionarios del servicio civil, con el fin de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias; asimismo, se deben determinar las necesidades cuantitativas de personal de las dependencias, para lo cual contará con la colaboración de éstas; se deben elaborar estudios prospectivos de los escenarios de la administración pública para determinar las necesidades de formación que se requerirán en el corto y mediano plazo, con el fin de permitir a los miembros del sistema cubrir los perfiles demandados por los diferentes cargos establecidos en el sistema. También se deben analizar los resultados de las evaluaciones del desempeño de los funcionarios y de las agencias, y tomarlos en cuenta para definir la planeación de los recursos humanos.<sup>43</sup>

En el subsistema de ingreso, se establecen tres modalidades: ingreso en el sistema de quienes ocupan cargos en la administración pública federal y que deseen ocupar sus mismos puestos; ingreso de candidatos externos para ocupar vacantes que se han generado a partir de la entrada en vigor de la ley y que serán evaluados por los comités técnicos de profesionalización y selección; ingreso en el sistema para los niveles de enlace a través de ferias de reclutamiento en coordinación con instituciones educativas. En este subsistema se debe regular el proceso de selección de candidatos para cada puesto garantizando igualdad de trato y un reclutamiento basado en el mérito. Para plazas de nueva creación deben intervenir los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, que se encargan del proceso de ingreso. Cada plaza nueva ha de someterse a concurso público abierto, lo cual debe darse a conocer a través del *Diario Oficial de la Federación*, en los portales electrónicos de las dependencias o en la página electrónica [www.trabajaen.gob.mx](http://www.trabajaen.gob.mx). Este portal permite a la ciudadanía conocer las vacantes en la administración pública federal y participar en los concursos, con lo que se pretende garantizar la igualdad de oportunidades en el proceso de selección. Por lo general, el proceso de ingreso consta de cinco etapas: la revisión curricular, la aplicación de un examen sobre conocimientos técnicos necesarios para ocupar el puesto, un examen psicométrico que evalúa las capacidades

<sup>43</sup> LSPCAPF, artículo 14.

y el perfil de trabajo del candidato, un examen de visión del servicio público que tiene por objetivo identificar la propensión del candidato a la corrupción y una entrevista. Los requisitos indispensables con que todo candidato debe cumplir para ingresar son tener nacionalidad mexicana, no tener antecedentes penales, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser miembro de algún culto religioso y no estar inhabilitado para el servicio público, y si el aspirante es extranjero, tener permiso de trabajo.<sup>44</sup> La idea de medir la propensión de los candidatos a la corrupción no ha podido arrojar datos concluyentes, debido sin duda a que los exámenes que se utilizan no son los más adecuados para ello (figura 1).

FIGURA 1  
Mérito e igualdad de oportunidades



Fuente: Servicio Profesional de Carrera, 2005.

En el subsistema de desarrollo profesional, se deben regular los procesos para determinar los planes de carrera de los servidores públicos a fin de identificar posibles trayectorias de desarrollo, así como los requisitos y las reglas con que han de cumplir los servidores públicos pertenecientes al sistema. Se plantea la posibilidad de que cada funcionario trace su propio plan de carrera con base en la orientación general de la administración pública federal, y su movilidad y ascenso podrían darse en varias direcciones: en el interior de las dependencias, entre dependencias, hacia otras instituciones públicas y privadas, hacia distintos órdenes de gobierno y con otros siste-

<sup>44</sup> LSPCAPE, artículo 21.

mas de carrera por medio de convenios. Integran este subsistema los comités y la SFP, que se encargarán de establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como los requisitos que los funcionarios deben satisfacer. En el ascenso van a resultar cruciales los resultados de las evaluaciones de desempeño de cada funcionario y sus exámenes de capacitación y certificación. La movilidad en este sistema puede ser horizontal o vertical, pero siempre apegada a los reglamentos que establecen que los ascensos se lleven a cabo mediante concursos abiertos.<sup>45</sup>

En el subsistema de capacitación y certificación de capacidades, se prevé crear un perfil de puestos con base en un modelo de competencias que incluya tres bloques: desarrollo de capacidades de visión del servicio público, capacidades gerenciales y capacidades técnicas. Dentro de este subsistema se deben establecer los modelos de profesionalización que permitan a los funcionarios superarse institucional, profesional y personalmente dentro de cada dependencia. Para ello, se pueden adquirir: en el cargo que desempeñan, conocimientos básicos acerca de la dependencia en la que trabajan y sobre la administración pública federal en su conjunto; especialización, actualización y educación formal; aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; y habilidades necesarias para poder certificar las capacidades profesionales adquiridas. Los comités son responsables de diseñar los programas anuales de capacitación para cada dependencia. Todo servidor público deberá acreditar un examen de certificación de capacidades por lo menos una vez cada cinco años como requisito para permanecer en su puesto. Los funcionarios podrán solicitar su ingreso en los distintos programas de capacitación. Las dependencias también podrán realizar convenios con instituciones de educación superior para la impartición de cursos (tabla 2).

TABLA 2  
Concursos para el ingreso  
30 de agosto de 2004

Solicitudes de concurso	685 851
Personas registradas	117 083
Personas en concurso	54 627
Concursos promedio por persona	12.4
Total de concursos	2 077
Total de concursos concluidos	1 012
Concursos en proceso	447
Concurso desiertos	618

Fuente: Servicio Profesional de Carrera, 2005.

<sup>45</sup> LSPCAPF, artículos 35-43.

En el subsistema de evaluación, una de las responsabilidades fundamentales es crear indicadores de desempeño para los servidores públicos, con base en las metas de la institución en la que trabajan. Los resultados de estas evaluaciones servirán para determinar la permanencia en el cargo, compensaciones salariales y posibles ascensos. Al mismo tiempo, los funcionarios están obligados a aprobar sus evaluaciones semestrales y anuales, puesto que pueden ser destituidos en caso de no aprobar dos consecutivas (semestral y anual, o dos anuales), de obtener tres resultados no aprobatorios o un resultado muy bajo en un periodo de cinco años. Mediante este subsistema se busca evaluar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en sus funciones, tomando en cuenta las metas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas; especificar medidas para otorgar estímulos al buen desempeño; aportar información para mejorar la gestión pública; proveer un instrumento para satisfacer las necesidades de capacitación en cada dependencia; e identificar casos de desempeño deficiente para adoptar medidas correctivas. Cada dependencia deberá especificar los montos y formas de asignar los estímulos, los que no deberán integrarse en el salario fijo del funcionario.

En el subsistema de separación se especificarán las causas de la misma y retiro del cargo, así como de amonestaciones y sanciones. Las siguientes situaciones son motivo de separación del cargo: renuncia del servidor público, sentencia judicial que prive de su libertad al funcionario, incumplimiento de sus obligaciones,<sup>46</sup> hacerse acreedor a alguna sanción especificada en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, reprobación dos veces los exámenes de capacitación y obtener resultados deficientes en las evaluaciones. El funcionario también puede solicitar una licencia con autorización del comité, generalmente previstas para fines de capacitación.

Mediante el subsistema de control y evaluación, se evalúa el funcionamiento del sistema de servicio civil en la administración pública federal y se sugieren mejoras.<sup>47</sup> Es importante considerar que este subsistema fortalece dos acciones que conjuntamente podrían tener un positivo impacto en la administración pública, la planeación de carácter estratégico y el seguimiento que tendrá que hacerse de la operación del servicio profesional.

En la ley se repiten varios de los principios contenidos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (art. 8), que supuestamente rigen

<sup>46</sup> Las obligaciones se tipifican como: ejercer sus funciones con apego a la legalidad, objetividad, imparcialidad y eficiencia; participar en las evaluaciones del sistema; participar en los programas de capacitación, guardar con discreción la información estratégica; asistir puntualmente al trabajo; abstenerse de realizar acciones que pongan en riesgo la seguridad de los funcionarios.

<sup>47</sup> LSPCAPF, artículo 13.



su desempeño, pero no incluye, por ejemplo, el de honradez, que es uno de los valores que deben mostrar los funcionarios que operan bajo las reglas de estos esquemas de carrera.<sup>48</sup> En cambio, agrega los principios de calidad y equidad, con lo que se acentúa la importancia de que se acceda al sistema en igualdad de condiciones, y del mérito, que se acepta como un elemento central, como sucede en cualquier esquema de esta naturaleza.

La ley del servicio civil significa una oportunidad para imprimir mayor coherencia al propósito de profesionalización de la administración pública mexicana; debe entenderse como un medio privilegiado para alcanzar fines que claramente incidan en una mejor gestión pública. Sin embargo, es importante considerar que “una ley del servicio civil es sólo un componente más de una reforma, y su diseño (por más adecuado, completo y consensuado que sea) no significa necesariamente que se evitarán complicaciones posteriores. En realidad, la publicación de la ley es, en más de un sentido, el comienzo de la historia”.<sup>49</sup>

Es evidente que un sistema de la importancia del que se deriva de la LSPCAPF requiere desarrollarse y madurar para poder hacer una evaluación justa de su operación e impacto; sin embargo, dicha operación, hasta el momento, muestra algunos elementos que con el paso del tiempo pueden convertirse en problemas, como se analiza más adelante, problemas que atentarían en contra de un funcionamiento adecuado y, sobre todo, útil para la sociedad mexicana.

#### LA PUESTA EN MARCHA DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA: UNA EVALUACIÓN PRELIMINAR

Tres años antes de publicarse la ley, Juan Pablo Guerrero apuntaba lo que consideraba importantes retos para una cabal instauración del servicio civil de carrera en México, retos que se conservan vigentes una vez aprobada la ley y su reglamento. Se planteaba la necesidad de fortalecer la separación de poderes para que los integrantes del Congreso pudieran consolidar sus carreras parlamentarias y el trabajo legislativo se profesionalizara, al igual que el de los órganos asesores de aquél. Podría afirmarse que la separación de poderes, al menos entre el Ejecutivo y el Legislativo, es más evidente hoy día que en el pasado, aun antes de que se aprobara la LSPCAPF; al mismo

<sup>48</sup> Véase Guillermo Haro Bélchez, *El servicio público de carrera*, México, INAP/Miguel Ángel Porrúa, 2000.

<sup>49</sup> Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 113.

tiempo, se puede decir que dicha separación ha provocado problemas y parálisis en la gestión pública dignos de analizarse con cuidado. Era también urgente fortalecer el Poder Judicial para que efectivamente fuera autónomo y capaz de generar un Estado de derecho que garantizara la seguridad de las personas, los patrimonios y la propiedad, así como el cumplimiento de leyes y contratos. Pero esta autonomía quizá haya resultado selectiva, puesto que sólo en algunos casos las decisiones que el mencionado poder ha tomado parecen haber estado libres de presiones por parte de otros actores políticos.

También se insistía en que era útil acelerar y profundizar el mejoramiento regulatorio y la simplificación administrativa para erradicar la sobre-regulación que propiciaba el predominio de esquemas informales con un alto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones por los funcionarios. Se planteaba la necesidad de desarrollar efectivos mecanismos de combate a la corrupción, para hacer frente a los vicios que acarreaban el patrimonialismo burocrático, el clientelismo y el oportunismo, resultado, todos, de la extensión de arreglos informales entendidos de manera errónea como institucionales. Para lograr madurez institucional era indispensable combatir prácticas de ascenso apoyadas en consideraciones, otra vez, informales —el nepotismo, el compadrazgo y la amistad—, que habían caracterizado la operación de la administración pública, sesgando con ello la profesionalización y permitiendo que se concentraran las decisiones en un reducido grupo de individuos y agencias. Finalmente, se insistía en la necesidad de desarrollar sistemas de rendición de cuentas que favorecieran la legitimidad, la transparencia, la honestidad, la eficiencia y la eficacia en la administración de recursos públicos, al tiempo que disminuyeran la corrupción dentro de los aparatos burocráticos.<sup>50</sup> La Ley de Acceso a la Información y el Instituto Federal de Acceso a la Información parecen responder a esta necesidad, así como la autonomía de que goza la Auditoría Superior de la Federación para cumplir con sus responsabilidades.

Un problema que de entrada acusa el esquema propuesto para poner en marcha el servicio profesional de carrera es que obedece simultáneamente a dos modelos, el tradicional y el que puede derivarse de las ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP). Contiene componentes que claramente se corresponden con el modelo tradicional, como, por ejemplo, privilegiar en el ingreso el mérito sobre otras consideraciones, ello combinado con rasgos de las nuevas tendencias, como son: la evaluación del desempeño, el establecimiento de capacidades de inspiración gerencialista y su certificación, así como el uso intensivo de tecnologías de información.

<sup>50</sup> Juan Pablo Guerrero, art. cit., p. 20.

La pregunta que queda en el aire es qué tanto el servicio civil puesto en marcha recientemente resulta pertinente para mejorar la gestión en la administración pública mexicana. Para poder ofrecer una respuesta, debería hacerse un análisis del sistema propuesto por la LSPCAPF en dos dimensiones: primero, si, en conjunto, el diseño es el adecuado dadas la estructura y las relaciones de poder de la administración pública federal mexicana, y segundo, si los subsistemas responden cabalmente a las necesidades que se derivan de la puesta en marcha del servicio civil y cuáles serían sus principales restricciones. La SFP es la encargada de echar a andar el sistema y coordinarlo; en esta medida, su diseño evita problemas como los de experiencias pasadas, cuando se delegó la dirección en dos secretarías. Sin embargo, no es posible aún saber si la SFP es capaz de cumplir de manera satisfactoria con sus responsabilidades, si cuenta con los recursos presupuestales suficientes para hacerles frente, en un sistema en el cual uno de sus componentes esenciales es la operación descentralizada. También cabe preguntarse si cuenta con autonomía de gestión para asegurar que sus evaluaciones resultarán objetivas, y de qué mecanismos dispone para sancionar a las agencias que no cumplan con lo que establece la ley.

La escasa experiencia que se ha acumulado en los dos años que lleva operando el sistema no permite llegar a conclusiones. Sin embargo, en el comienzo de su operación se pueden identificar algunas preocupaciones que apuntan al hecho de que no se consideró ningún elemento preventivo que pudiera servir de apoyo ante la falta de experiencia de sus funcionarios. Dada la cultura administrativa mexicana, se está dando un salto cualitativo enorme al analizar y clasificar las capacidades que se requieren en cada puesto, lo que supone contar con normas ad hoc, al mismo tiempo que se exige certificar competencias, para lo cual han de realizarse ejercicios técnicos de cierta complejidad, que exigen una buena dosis de experiencia. De hecho, no se partió de un diagnóstico riguroso, que hubiera permitido planear el desarrollo del sistema con mayor cuidado. Por otro lado, 80% de las dependencias no cuentan con estructura autorizada, requisito formal para poner en marcha el sistema, puesto que de esa estructura se deriva la descripción de los puestos y los concursos. En la práctica, lo que ha sucedido es que, por ejemplo, las dependencias diseñan una estructura para obtener la autorización de sus puestos, pero en la realidad están operando con otra. De igual forma, está resultando más que evidente que tres años es un plazo muy corto para una operación completa y exitosa del sistema, aunque suficiente para sentar sus bases, puesto que se estableció la gradualidad como método de su puesta en marcha. Sin embargo, no puede sostenerse que efectivamente las bases estén quedando firmemente asentadas. Preocupa, así, el hecho, que a primera vista puede parecer poco importante, del cam-

bio de nombre de la unidad responsable de operar el sistema: se suprimió el énfasis en el servicio de carrera para ponerlo en la profesionalización. Esperemos que esto no se traduzca en acciones que favorezcan esfuerzos por "profesionalizar" la función pública, con todo lo ambiguo que esto resulta, en lugar de concentrarlos en tener un sistema de carrera administrativa que opere en condiciones satisfactorias.

Respecto de los subsistemas, también se señalan algunos elementos que pueden llegar a convertirse en obstáculos para un adecuado funcionamiento. En cuanto al ingreso, por ejemplo, la experiencia empírica indica que las dependencias no estaban preparadas para asumir la responsabilidad que representa la operación del sistema. De hecho, empieza a generarse un clima de sospecha acerca de qué tanto las convocatorias y concursos están diseñados para que los "ganen" personas previamente seleccionadas. También existen serias dudas sobre la pertinencia de los exámenes de medición de capacidades y de visión del servicio público, puesto que, en lugar de medir las habilidades de los candidatos, se limitan a recoger sus impresiones sobre su trabajo. Se trata de pruebas autorreferenciales que no ofrecen claros márgenes para discriminar información y menos aún para seleccionar a los "mejores".<sup>51</sup> Se podría pensar en utilizar pruebas más adecuadas para jerarquizar y seleccionar. Uno de los problemas que los servicios civiles intentan resolver es; justamente desterrar el favoritismo en la selección de los funcionarios de carrera. El sistema que acaba de ponerse en marcha no está inmunizado contra el favoritismo, dado que en el reclutamiento está previsto que intervengan las agencias responsables y la SFP. En la práctica, la SFP está intentando centralizar el proceso para lograr un mayor control, lo que de entrada invalida la propuesta original que buscaba mayor participación y responsabilidad por parte del resto de las dependencias de la administración pública federal; con ello, se acepta que las dependencias no pueden asumir tales responsabilidades ni llevar a cabo satisfactoriamente sus tareas al respecto.

En el subsistema de planeación y recursos humanos, se ha actuado mucho más lentamente de lo previsto en el calendario original en cuanto a fijar los perfiles deseables de los puestos que van a ser sometidos a concurso. Esto se debe no sólo a que las dependencias se han mostrado incapaces de integrarlos a tiempo, sino también a que la SFP a menudo los rechaza por considerar que no cumplen con los estándares establecidos. Por ello, las plazas permanecen congeladas y no se satisfacen a tiempo las necesidades de personal de las dependencias. Para resolver el problema, se requiere mayor coo-

<sup>51</sup> Entrevistas citadas.

peración por parte de las agencias, a través de los comités, y una efectiva tarea de coordinación por cuenta de la SFP.

El principal riesgo que puede llegar a correr el subsistema de capacitación y certificación de capacidades es que no sean oportunamente atendidas las necesidades de las dependencias, y que, como la operación actual lo está indicando, los exámenes de certificación se conviertan en un trámite burocrático más. Con respecto a la capacitación y desarrollo de los funcionarios, ya se registran fuertes restricciones en cuanto a utilizar programas electrónicos. Cuando esa limitación se resuelva, los cursos virtuales podrán ser más accesibles para las dependencias, pero habría que buscar un equilibrio con los cursos presenciales, para garantizar que ambos sean, sobre todo, de calidad, preocupación que no parece estar entre las que tienen en este momento los responsables.

En el subsistema de evaluación del desempeño, lo que debe hacerse son ajustes entre lineamientos, metodología y herramientas, que aparecieron con casi un año de retraso (mayo de 2005) y las acciones que debieron derivarse de esos lineamientos, las que, por obvias razones, también están emprendiéndose más tarde de lo previsto.<sup>52</sup> Por ejemplo, las dependencias no han logrado entregar a tiempo sus metas anuales; esto es fundamental, puesto que los comités tienen que considerarlas para poder realizar las evaluaciones del desempeño el año siguiente. Debiendo entregarlas en el mes de diciembre, se tiene información de dependencias que las han presentado en junio del año siguiente, lo que ha obrado en detrimento de la calidad y oportunidad de las evaluaciones. Con estas últimas se busca justamente evaluar tanto el desempeño individual como el de los distintos departamentos de las dependencias federales. Se incluyen factores que permiten considerar, por ejemplo, el trabajo en equipo, para lo cual se toman como referencia calificaciones que instancias de la SFP o de la misma presidencia han otorgado a algunas unidades administrativas, amén de otras que se asignan bajo ciertos criterios a los funcionarios. Para ello es necesario que se especifiquen las metas tanto de los funcionarios como de las agencias en cuestión. Esta tarea le corresponde a la dirección general de recursos humanos de cada dependencia y, según se establece en los lineamientos expedidos para ese efecto, las evaluaciones se realizan semestralmente, en los meses de julio y agosto, y anualmente, entre enero y febrero. Cada dependencia puede sugerir modificaciones a los indicadores que se establecieron para la medición

<sup>52</sup> Los lineamientos tomaron casi un año de tiempo adicional en integrarse, debido a los procesos de negociación que se establecieron con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), mesa de simplificación, opiniones de áreas jurídicas y de presupuesto, así como la emisión de otros lineamientos complementarios.

del desempeño hasta el mes de abril; después de ese plazo ya no tiene ninguna intervención en el proceso<sup>53</sup> (véase anexo). Se supone que este sistema debe estar operando a toda su capacidad en febrero de 2006.<sup>54</sup>

Una clara omisión de la ley es que no incluye ninguna medida destinada a castigar su incumplimiento. Las sanciones se limitan a lo especificado en materia de faltas administrativas por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. No se castiga el incumplimiento o la violación a la ley por parte de las distintas dependencias. Una de las contradicciones en el diseño del sistema es que, si bien la ley delega todas las responsabilidades directivas en la SFP, pide que cumpla con ellas en coordinación con las dependencias, mediante los comités. En el modelo original la delegación de estas facultades en las dependencias se pensó como un elemento que ayudaría a evitar retrasos en la gestión de recursos humanos, y a superar el sistema que favorecería la centralización de todas las decisiones, con los consecuentes costos, tal como ha ocurrido en los servicios civiles de otros países.

Sin embargo, hasta el momento esto deja dos opciones: que la SFP incumpla la ley centralizando la dirección del sistema, y que efectivamente se aliente la descentralización de la gestión de recursos humanos sin que las dependencias hayan podido desarrollar los elementos necesarios para enfrentar con éxito la tarea; la disyuntiva no es, a todas luces, alentadora. La SFP ha optado por la primera vía; sus críticos señalan que ha equivocado su papel al convertirse en la ejecutora del sistema, cuando en realidad debiera tener un carácter solamente normativo. De esta manera, el servicio civil pareciera ser un sistema fundado en la buena voluntad de las partes y en el que los conflictos se dirimirán mediante negociaciones entre la SFP y las dependencias. La experiencia acumulada hasta hoy permite suponer que estos acuerdos serán difíciles de lograr, en la medida en que el sistema se vaya consolidando y la SFP esté cada vez menos dispuesta a “compartir” responsabilidades con las otras dependencias, mientras éstas no cuenten con todos los elementos legales y presupuestales que garanticen un adecuado funcionamiento. Lo que parece seguir latente, entonces, es la tentación de controlar la burocracia, acción que corresponde claramente a prácticas que se desarrollaron bajo los supuestos de un sistema de recursos humanos que no contaba de manera legal y generalizada con un servicio profesional de carrera.

Instaurar el servicio civil de carrera es apenas el primer paso de muchos otros más en el camino de la profesionalización de la función pública. Por ejemplo, la adecuada vinculación de las mediciones del desempeño y el pre-

<sup>53</sup> Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de la APF.

<sup>54</sup> Entrevistas citadas.

supuesto es un aspecto débil en México y que en un futuro será clave para mejorar la gestión pública. Una cuestión trascendental es que exista voluntad política para mantener el sistema que se desprende de la aplicación de la ley. Ha de tenerse la convicción de que éste es un recurso útil para mejorar los rendimientos de la administración pública. Con titubeos, negligencia o desdén por la reforma, ésta se convertirá muy pronto en un esfuerzo destinado a fracasar.

Por último, persisten serias dudas en torno a la continuidad del sistema de servicio profesional. El cambio de gobierno podría echar por la borda el servicio ante malos resultados y ante la falta de interés en su mantenimiento por parte de actores políticos de importancia y por parte de la ciudadanía. La ley señala que los funcionarios que han entrado en la administración pública federal desde 2003 deben formar parte del servicio profesional y, por lo tanto, no pueden ser arbitrariamente removidos de sus cargos. Habrá que esperar que madure la operación del sistema para despejar dudas en cuanto a que funcionarios de carrera comprometidos políticamente con el gobierno que concluirá su mandato dentro de unos meses puedan conservar sus puestos o ser relevados. Éste es un riesgo sobre el que hay que reflexionar con mayor detenimiento después de julio de 2006.

## CONCLUSIONES

Es evidente que un servicio de carrera no fue necesario durante la consolidación del régimen corporativo; incluso se puede decir que podría haber llegado a estorbar al impedir el establecimiento de normas de reclutamiento, selección, permanencia, ascenso y separación de los funcionarios en la administración pública, al menos en el nivel federal, que es el que sirve de escenario para el análisis en este trabajo.

Los mecanismos altamente flexibles que permitían, si no el despido, sí la salida o el cambio de puesto de los funcionarios llamados de confianza, así como el sostenimiento de la compleja red de camarillas, dieron origen a un sistema altamente estable en el mediano y largo plazo y profesionalizado por goteo. Es decir, pese a que el sistema se podría definir como uno de botón (*spoils system*), dado que se efectuaban cambios cada vez que un nuevo grupo llegaba al poder, se encargaba de formar cuadros y les permitía desarrollarse, a la vez que rotaba los cuerpos administrativos y les otorgaba cierta estabilidad a los funcionarios con experiencia. La rotación de personal podía parecer muy alta, sobre todo durante los cambios de gobierno o los ajustes políticos, pero no funcionaba como una sustitución de cuadros de diferentes partidos; los funcionarios medios y altos pasaban a la inactividad

por muy pocas semanas, pues conseguían un puesto en otra dependencia del sector público con relativa rapidez, lo que repercutía en una cierta estabilidad de la actividad administrativa.<sup>55</sup>

Resulta también claro que la ausencia de un servicio civil de carrera ponía en evidencia fallas en lo relativo a la equidad del trabajo al servicio del Estado, sobre todo de aquellos, otra vez, que no estaban amparados por la legislación laboral: los funcionarios identificados como de confianza. Puede decirse que los funcionarios de confianza contaban con prerrogativas que hubieran podido esgrimirse como argumento para lograr que quedaran consignadas normativamente, lo que hubiera redundado en una presión para que la ley se aprobara. Aunque esto no fue así, sí se volvieron temas delicados, por ejemplo, el retiro y el reclutamiento. Se caminó –entonces– por la vía de la implantación de medidas administrativas, como son la integración de catálogos, las descripciones de puestos o incluso la introducción de sistemas integrales, pero que operaron sólo en alguna dependencia en particular. Ante la imposibilidad de concretar estas iniciativas, se acudió a medidas de carácter administrativo que fueron modificando gradualmente prácticas, pero que no lograron ser cabalmente aceptadas, entre otras cosas, porque carecían de la obligatoriedad que impone una norma con carácter de ley. Contar con cuerpos profesionales pareció ser importante para el servicio exterior, al que prácticamente todos los gobiernos le concedieron atención. Los representantes del gobierno en el exterior tenían que ser funcionarios de buen nivel, de ahí que la SRE sea de las dependencias que cuentan con uno de los esquemas de carrera más desarrollados, aunque hay que decir también que este sistema ha sido violentado sistemáticamente al designarse funcionarios que no pertenecen a la carrera diplomática.

La idea de un servicio civil de carrera significó una tensión constante: contar con una función pública profesional y eficiente, pero que no escapara del control político del sistema.

Ante un escenario en el que el modelo tanto económico como político se ve forzado a abrirse, pierden peso político organizaciones como la FSTSE, pero ganan terreno en la formulación de políticas cuerpos burocráticos identificados con formas y modelos “racionales”, que entran en franco conflicto con otros grupos que defienden los canales tradicionales a través de los cuales se había dado la negociación política.

Se empiezan a dar pasos concretos en la búsqueda de un sistema con reglas claras y aceptadas por los distintos actores involucrados, pero estas propuestas enfrentan, por un lado, el conflicto de grupos que sostienen modelos no sólo distintos, sino encontrados, y, por el otro, diferencias personales que

<sup>55</sup> David Arellano, art. cit., p. 4.



contribuyen, de manera más importante de lo que se supone, a obstaculizar la aprobación de proyectos de factura gubernamental.

La alternancia en el poder alteró los equilibrios construidos en un sistema de partido dominante, en el que el propio partido y su burocracia sirvieron de canales para la incorporación de cuadros y su necesaria movilidad. Cuando este escenario cambió, se replanteó la necesidad de un servicio de carrera para la función pública. Se llega al año 2003, en el que finalmente se expide la ley, en el mes de abril; en ella se establecen reglas para el ingreso, permanencia, desarrollo y retiro de los funcionarios. Es un ordenamiento, sin duda, perfectible, y habrá que esperar a que se vayan materializando sus disposiciones para poder hacerle las adecuaciones que requiera. Es una decisión trascendente que modifica prácticas arraigadas; esperemos que su operación resulte no sólo eficaz sino también socialmente útil.

Sin embargo, es evidente que México llega tarde a la modernización de su administración pública y por lo tanto enfrenta un reto mayor: instaurar un servicio civil de carrera al mismo tiempo que mejorar la eficiencia y efectividad del sector público.

Es necesario reconocer que el sistema de carrera profesional lleva operando muy poco tiempo, lo que impide hacer un análisis riguroso sobre su funcionamiento. A esto habría que añadir la escasa información sistemática que existe a este respecto y lo pobre que resulta la que circula de manera pública. Por ello, quizá sea precipitado señalar las fallas de un sistema que sólo tiene dos años de aplicación. Sin embargo, por el momento, se advierte acerca de algunos riesgos que deben merecer algún tipo de atención por parte de los responsables del sistema. De hecho, la percepción que la ciudadanía tiene parecería no recoger preocupaciones relacionadas con el hecho de que la operación del sistema de carrera está teniendo problemas, aunque también es preocupante que no se tenga una idea clara de que, si logra operar adecuadamente, el sistema se convertirá en un preciado recurso para mejorar la gestión pública.

## ANEXO

Disposiciones legales del SPC (disponibles en <http://www.normateca.gob.mx>).

- 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.

- Acuerdo que establece los Lincamientos para la instalación y facultades de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de septiembre de 2003.
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2004.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2003.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios de carácter general que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos desconcentrados de las mismas, en la definición de los puestos que por excepción podrán ser de libre designación, así como el procedimiento para su aprobación por parte de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2004.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados en la operación del Subsistema de Ingreso, así como en la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2004.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios que permitan a las dependencias de la Administración Pública Federal y a los órganos desconcentrados de las mismas, identificar las áreas susceptibles de integrar los Gabinetes de Apoyo a que se refiere el artículo 7° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; establecer las bases para fijar los requisitos que deberán cubrir las personas que ocupen un puesto en dichos Gabinetes, así como determinar el procedimiento conforme el cual la Secretaría de la Función Pública autorizará y registrará las estructuras de estos Gabinetes. Dicho documento fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2004.
- Se distribuyó Oficio Circular No. SAFP/USPRH/408/006/2005 de fecha 18 de febrero de 2005, a los Presidentes de los Comités de Profesionalización de las Dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal (Oficiales Mayores de las Dependencias y equivalentes en los órganos desconcentrados), mediante el cual se les informa que deberán elaborar sus Programas Operativos Anuales para el SPC-2005.

- Acuerdos que establecen las políticas y las estrategias de ajuste para establecer la estructura de los Gabinetes de Apoyo, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de octubre de 2004 y del 31 de marzo de 2005 respectivamente.
- Se distribuyó Oficio Circular No. SFP/USPRH/412/014/2005 de fecha 31 de marzo de 2005 a Oficiales Mayores y sus equivalentes en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, mediante el cual se les notifican las Disposiciones y procedimientos para la identificación, certificación, actualización, autorización y registro de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales.
- Se distribuyó Oficio Circular No. SFP/USPRH/408/015/2005 de fecha 8 de abril de 2005, mediante el cual se les comunica a Oficiales Mayores en las Dependencias de la Administración Pública Federal y sus equivalentes en los órganos administrativos desconcentrados, las condiciones necesarias para que pueda aplicarse el procedimiento que se señala, para que servidores públicos puedan seguir ocupando puestos sujetos al Servicio Profesional de Carrera que deban ser modificados, sin que se consideren vacantes a ser concursadas.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios que las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos desconcentrados de las mismas, deberán observar al autorizar la ocupación temporal de un puesto vacante o de nueva creación dentro del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, en los casos excepcionales a que se refiere el artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 11 de abril de 2005.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios para que la instrumentación del Sistema de Servicio Profesional en la Secretaría de Relaciones Exteriores no interfiera en la Operación del Servicio Exterior Mexicano, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2005.
- Se distribuyó Oficio Circular de fecha 25 de abril de 2005, por el que se comunica a los Oficiales Mayores de las dependencias de la Administración Pública Federal y equivalentes de los órganos administrativos desconcentrados y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo, las políticas para realizar movimientos laterales con servidores públicos de libre designación y que permitan el óptimo aprovechamiento de sus recursos humanos.

- Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, así como su anexo, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de mayo de 2005.
- Norma para la capacitación de los servidores públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de mayo de 2005.
- Norma para la descripción, perfil y valuación de puestos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de mayo de 2005.
- Lincamientos para determinar y autorizar puestos clave en la Administración Pública Federal Centralizada, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de mayo de 2005.
- Reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública en las que aparece de manera completa la estructura orgánica de la hoy denominada Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública de la Secretaría de la Función Pública. Tales reformas aparecieron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2005.
- Se distribuyó el Oficio Circular, de fecha 31 de mayo de 2005, a los Oficiales Mayores por el que se autoriza realizar movimientos laterales que no impliquen promoción de grupo (Oficio SP/100/0303/05 del 25 de abril, archivo PDF).
- Decreto por el que se aprueba el programa especial denominado Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 2005.
- Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de agosto de 2005.