

Servicio profesional de carrera ¿para qué?

Rafael Martínez Puón



Fundación Mexicana de Estudios
Políticos y Administrativos, A.C.

Miguel Ángel
Porrúa

**Servicio profesional
de carrera
¿para qué?**

Servicio profesional de carrera ¿para qué?

Rafael Martínez Puón



 Fundación Mexicana de Estudios
Políticos y Administrativos, A.C.

Miguel Ángel

Porrúa

MÉXICO • 2005

Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución propietaria de los derechos correspondientes.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
FUNDACIÓN MEXICANA DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS, A.C.
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, octubre del año 2005

© 2005
Rafael Martínez Puón

© 2005
Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-628-0

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

*A mis alumnos de la Universidad
Nacional Autónoma de México
y del Instituto Nacional de
Administración Pública, así como
a todos aquellos servidores públicos
que creen que algún día puede cambiar
nuestra administración pública a partir
de un servicio profesional de carrera.*

Estudio introductorio

José Mejía Lira*

Cualquier esfuerzo orientado a contribuir a la mejora de instrumentos para la realización de políticas públicas o bien a la reflexión y el análisis, en un marco de discusión y desarrollo de la teoría y/o los conceptos que permitan avanzar en nuestro entendimiento y comprensión de las funciones públicas, será siempre bienvenido.

Hablar del servicio profesional de carrera, tema ampliamente incorporado en la agenda pública de México y de trascendencia mundial, corresponde a un eje de atención importante para el logro de resultados. Se está analizando la posibilidad o imposibilidad de constituir cuerpos burocráticos efectivos y comprometidos con un servicio y comportamiento enmarcados en la ética y la transferencia.

El servicio profesional de carrera es en nuestros días elemento democratizador de la función pública, pues uno de sus rasgos más característicos es el de separar la función pública de la actividad partidista y de los intereses particulares. Así, el reclutamiento ha pasado de ser de interés administrativo a ser de interés político, pues da idea de la conformación del equipo de trabajo de una administración gubernamental.

Un sistema de servicio profesional de carrera implica una reconceptualización del papel del personal y de los sistemas administrativos vinculados a los servidores públicos. En tal

*Doctor en administración y sociología de las organizaciones por la Universidad de París X. Director general de Desarrollo Institucional de la Presidencia de la República y Presidente de la Red Mexicana por el Servicio Profesional.

sistema no se depende de la voluntad de las autoridades de los organismos y de las unidades administrativas, sino de un proceso objetivo para ingresar, desarrollarse, permanecer y contribuir a los fines de la administración. Un sistema moderno de administración de personal debe ofrecer programas de desarrollo a los servidores públicos, que les permitan actualizarse y adquirir los medios necesarios para concursar con sus conocimientos y experiencia, para obtener ascensos horizontales y verticales, para permanecer y desarrollar su carrera administrativa.

En consecuencia una profesionalización de los servidores públicos de los gobiernos traerá como resultado:

- Mejores respuestas y soluciones a las situaciones socialmente problemáticas.
- Mayores posibilidades de descentralización y acercamiento de las decisiones y/o recursos a las partes de actuación y generación de los problemas.
- Mayor consenso entre ámbito de gobierno y entre éstos y la sociedad.
- Mayor aceptación social de la actuación gubernamental.
- Revalorización del papel de la burocracia.
- Fortalecimiento del federalismo.
- Cumplimiento preciso de los compromisos sociales de los gobiernos.
- Mayor eficacia en la actuación.
- Permanencia de quien cumpla y mejore su actuación en la función pública.
- Promoción a los mejores en capacidad, compromiso y experiencia.
- Aplicación de los más apropiados conocimientos para la actuación pública.
- Sentido ético de actuación de los servidores públicos.
- Actitud productiva, ojo clínico, y capacidad de actuar en un mundo complejo y de lucha por el poder de los servidores públicos.
- Trabajo a favor de los beneficiarios.
- Esfuerzo grupal entre cuerpos de servidores públicos y agentes sociales.
- Mayor motivación de los servidores públicos.
- Disponer de un servicio público basado en la responsabilidad.
- Mayores alicientes al personal público.
- Generar una nueva cultura administrativa.

La pregunta: ¿para qué? guarda una significación de entrada, por señalarlos y subrayamos que la profesionalización es un medio y no un fin. Tal vez, la distinción que se buscaba hacer en México, al hablar más de un servicio profesional frente al término más común de servicio civil, se refiera a matizar una de las ventajas de este proceso al proporcionar un sistema para que el personal público

propicie y obtenga desarrollo y permanencia, basados precisamente, en un adecuado desempeño; orientándose a garantizar un verdadero profesionalismo en los cargos públicos.

Este esfuerzo se encuentra en el marco de la llamada Gestión Estratégica de Recursos Humanos, considerando el capital humano como uno de los elementos más valiosos e importantes para el desarrollo y alcance de los objetivos, en este caso de tipo social y de desarrollo y mejora para la población. Esta nueva orientación no sólo se preocupa por aspectos de integración, de esfuerzos o de mejora de capacidades, sino que alberga elementos como la ética, la confianza, la honestidad, entre otros.

Se refiere a un esfuerzo que articula arreglos institucionales para gestionar el empleo público, pero bajo un enfoque de capital humano. Nuestros diseños son un ideal normativo que busca preservar una administración profesional y pretende otorgar autonomía de actuación basado en una lógica de resultados.

Esto significa: disponer de reglas específicas para el acceso, pero con base en una exigencia de resultados; por consiguiente un sistema de mérito y de igualdad, cuestión que conlleva un principio democrático: todos los ciudadanos tienen el mismo derecho a acceder a cargos públicos y tenemos el deber de garantizarlo; de igual forma, quienes se incorporan a la función pública lo hacen por sus capacidades; además de la preocupación y el esfuerzo para lograr resultados en un marco de principios éticos y de cultura de servicio.

La fundamentación temática del sistema de mérito comprende:

- Todos los ciudadanos son formalmente iguales en el acceso a los cargos públicos.
- La igualdad de acceso no implica necesariamente el acceso por mérito.
- Surgimiento de una presión de la opinión pública que obliga a los políticos a instaurar el sistema.

Ante el cambio de sistema de partidos políticos y ante las nuevas condiciones socioeconómicas, la mayoría de los políticos impulsó el nuevo esquema institucional: el sistema de mérito. La función social que éste tiene que cumplir es clara: procurar seguridad jurídica a través de las garantías institucionales de la imparcialidad de los agentes públicos y de la selección, la promoción y la redistribución de éstos, con base en el mérito y en los criterios de carrera burocrática.

Mediante los exámenes de acceso, de protección frente antigüedad y mérito, y un sistema de retribuciones no manipulables políticamente, se incrementa la “durabilidad de los acuerdos legislativos”, la remoción y la promoción.

Cualquier sistema de recursos humanos, en el ámbito público, debe ser coherente con la estrategia desarrollada por el gobierno en turno, y este debe responder a las prioridades del país y a las necesidades presentes y futuras. En consecuencia, esta coherencia nos exige un vínculo con la estrategia fiscal que señala las políticas de gasto y entre ellas del gasto orientado a los recursos humanos. Así, los recursos están limitados, deben ser manejados eficientemente para los fines de un sistema de profesionalización, cuyo sentido final es ser el artífice de alcanzar los fines gubernamentales. Si bien, el gasto en el recurso humano puede considerarse una inversión, los recursos gubernamentales tienen limitantes y se compite para obtenerlos. El gran reto es disponer de calidad de personal y no de un gran número cuyo desempeño sea inadecuado.

Para el manejo del sistema de servicio profesional tendremos costos de oportunidad, que deberán ser manejados acordes con las necesidades de disponer capacidades determinadas y de promover y obtener un desarrollo del personal, además de los consecuentes gastos de administración de todo el sistema.

La gestión de recursos humanos se desarrolla a través de un conjunto de subsistemas. Se requiere en primer término una organización apropiada del trabajo. Esta parte es fundamental pues será a través de ella que se montará el ejercicio de las capacidades del personal. Disponer de una definición de capacidades, de qué equipos y grupos de trabajo se formarían y se utilizarían, bajo qué liderazgo y rangos decisorios, entre otros aspectos, facilitaría o dificultaría el ejercicio profesional, incluso en lo concerniente a la evaluación del desempeño. Además la normatividad y mecanismos de desvinculación estarán plenamente ligados a esto.

Es muy importante la gestión del desempeño y las distintas políticas e instrumentos manejados para ello. Una decisión que deberá tomarse y adaptarse al sistema es la concerniente a la retribución o compensación, tanto monetaria como no monetaria. Estos subsistemas están interrelacionados fuertemente y en algunos modelos se les configura como un único sistema.

No debe dejarse de lado la gestión de relaciones humanas y sociales, condicionado por el entorno organizativo. Es prioridad de cualquier sistema de administración de recursos humanos el colocar al factor humano como el principal y más importante recurso dentro de la organización. Si no se toma en cuenta esto, por más grande e importante que sea un ente administrativo, carecerá de funcionalidad.

Estamos seguros que un servicio profesional de carrera es un sistema que trata de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública,

con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la administración pública para beneficio de la sociedad. De igual forma, éste puede servir para atraer, retener, motivar y formar a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, procurando una administración pública profesional y eficaz. El imperativo de contar con servidores públicos profesionales en la administración, responde a la necesidad de garantizar a los ciudadanos la prestación de servicios públicos de calidad, la continuidad de políticas y programas, así como seguridad jurídica. Pero lo más importante es mejorar la calidad de vida de toda la población.

Así, la pregunta de: un servicio profesional, ¿para qué? está enmarcada en los nuevos escenarios o paradigmas de la gestión pública, que precisamente pueden dar una respuesta orientada al beneficio social. Como Rafael Martínez Puón señala, siguiendo a Joan Prats,

lo que nos hace falta saber es para qué ha de ser eficiente la función pública y ante quién debe ser responsable y receptiva. Si en lugar de considerar que el sistema de mérito se justifica por sí mismo, indagamos la función social que realmente lo justifica, quizás podamos deshacer algunos equívocos y encontrar el criterio material de separación entre función pública y empleo público.

El tratamiento a este tema es por demás singular e importante, pues lo trastoca bajo la lupa del fin último de un sistema de personal basado en el mérito, pero orientado a dar satisfacción a las necesidades sociales.

Además se nos presenta un conjunto de fundamentos, tanto de origen histórico, como conceptuales y metodológicos, dando cuenta de las modalidades mediante las cuales se organiza el sistema de carrera. Así, reconociendo el sistema estructural existente y condicionante en el espacio público y los manejos del personal gubernamental, se establecen modalidades para constituir un servicio público profesionalizado.

De igual riqueza son las experiencias presentadas del servicio civil en distintas latitudes, cuyos modelos han sido examinados bajo determinantes históricos, con especificidades y con las evoluciones y acomodados necesarios ante los cambios contextuales y las exigencias de un mejor manejo del sistema. Dichas experiencias nos permiten identificar diferentes sistemas aplicados, como sería el sistema cerrado, el modelo corporativo, las modalidades combinadas o la existencia de diferentes tipos en un mismo país, o bien sistemas más abiertos; pero sobre todo nos muestra los aspectos institucionales, tan necesarios para satisfacer las exigencias legales y normativas, así como la continuidad y aplicación adecuada de la filosofía e instrumentos para garantizar una consecución exitosa.

Habiéndose analizado las experiencias se aterriza al caso de México, sistema de reciente creación y faltante aún de varios instrumentos y claridad en algunos puntos. Se hace un recorrido histórico y de las experiencias particulares que han estado aplicándose en México, no sólo a nivel federal, sino incluso en las entidades federativas; extrayendo de ello las lecciones pertinentes. Además de analizar la ley y el reglamento federales.

Un apartado de gran riqueza, que revela los retos venideros, corresponde al diagnóstico de la situación que guarda la administración pública federal, en relación con el avance o retraso en el establecimiento del sistema de profesionalización. Los problemas van desde los estructurales, la orientación de actuación de los mandos, desconocimiento de estrategia, fallas en planeación, excesiva normatividad, problemas en el control y en la presupuestación, entre otros. Pero de mayor interés resulta la percepción de los servidores públicos respecto al servicio profesional de carrera.

Como bien señala el autor, la percepción habida, era que los servidores públicos, por la estabilidad brindada por el sistema, tendrían una percepción muy positiva del servicio profesional, sin embargo, no lo fue del todo. Creemos que será necesario seguir haciendo este análisis y comprobar los cambios de actitud al respecto, sobre todo buscando que los mismos servidores se abonen al mejoramiento y aplicación adecuada del sistema.

Las reflexiones presentadas son por demás pertinentes y denotan a un gran conocedor del tema. Compartimos el señalamiento de que los retos no son nada sencillos, y en consecuencia, debe ponerse todo el empeño, no sólo por parte de las instancias gubernamentales, sino por la sociedad en su conjunto, después de todo se busca un beneficio social y el brindar iguales oportunidades para todos en el acceso a los puestos públicos.

Así, el servicio profesional, más que generar expectativas de mejoramiento en el ingreso para los servidores públicos, debe representar un reto y un compromiso con su superación; dicho sistema, por lo que comprende, debe ir más allá de ser un mero sistema de premios y estímulos económicos, que no generarían a largo plazo más que expectativas y falta de compromiso de servicio por los mismos servidores, debe llegar a ser un sistema integral de administración del personal público.

Un servicio profesional será el instrumento a partir del cual se elevará la calidad en la prestación de los servicios a la ciudadanía, por esta razón los retos a los que se enfrenta su ejecución siempre serán mínimos en comparación con los bene-

ficios que se podrán obtener. Los datos de percepción de los servidores públicos nos demuestran la necesidad de reforzar el carácter benéfico que puede tener el sistema, para la sociedad, independiente de los aportes a una estabilidad relativa y un reconocimiento de méritos.

Necesitamos de una visión estratégica sobre la importancia del recurso humano, considerándolo como el activo más valioso de cualquier organización, sustituyendo el enfoque utilitario según el cual el personal es un costo variable y por lo tanto debe buscarse más su reducción, tanto en número como en pagos. Además existen normas emanadas de circulares diversas que han inhibido la capacidad de gestión de todas las áreas de recursos humanos.¹

Estamos convencidos de que la nueva ley crea las condiciones para ir tejiendo el entramado que permita disponer de servidores públicos profesionales, no obstante existen varios retos a superar que permitan el mejor servicio profesional y se conviertan en el referente obligado para este tipo de temáticas. Creemos que la solución a estos retos implica un manejo de respuestas generado mediante la participación. Se requiere que la Secretaría de la Función Pública se interrelacione con los responsables de aplicar los mecanismos de funcionamientos del servicio, esto es los directores de recursos humanos, al igual que con otras instancias, incluso privadas. Debe abrirse el sistema a la opinión y propuestas de la sociedad y de quienes han venido aplicando este tipo de sistemas.

El sistema ideal de profesionalización sería aquel donde se considere al conjunto de personal laborando en el sector público, esto tanto el de base como el de confianza. No obstante, existen varios factores que impiden un servicio profesional integral, como son: el marco jurídico vigente –sobre todo el de personal de base–, los costos de instrumentación bajo las limitaciones presupuestales cada vez mayores –sobre todo en gasto corriente–, y, podemos añadir otros aspectos como el diferencial de ingresos y prestación entre el personal de confianza y el personal de base. Esto conlleva el trabajar, en un primer momento en un grupo específico del personal de la administración pública federal, pero sin dejar de lado esta aspiración; se pueden ir construyendo puentes para que se constituya un sistema mediante el cual el personal operativo se prepare, se desarrolle y participe en el sistema de mérito, al igual de ir trabajando, y negociando, cambios en el marco regulatorio que faciliten esta labor.

Será siempre necesario tener presente los valores que guían y persiguen la existencia de este sistema, un elemento primordial es tener siempre en mente

¹ Existen más de 50 reglamentos, normas, acuerdos y lineamientos de observancia obligatoria en materia de administración de personal.

que se busca disponer de los mejores elementos. Por lo cual es condición fundamental el retener a quien realmente muestra un adecuado desempeño, no caer en la inamovilidad, siendo válida la permanencia ante una claridad de buen desempeño, probidad y aporte a los objetivos y proyectos del gobierno en turno. Precisamente uno de los retos mayores es disponer de un buen sistema de evaluación del desempeño. A nuestro parecer, este sistema deberá hacer consideraciones al esfuerzo colectivo, orientándose a reconocer los resultados conjuntos, pues nuestras estructuras y modalidades de trabajo pueden condicionar resultados, independientemente de los esfuerzos y empeños individuales.

Otro punto importante corresponde a la adquisición de competencias ejecutivas y la adaptación de técnicas modernas de gestión, donde abarque la asignación de responsabilidades individuales, pero se considere el esfuerzo grupal y la flexibilidad necesaria para el logro de los objetivos y la adaptación a circunstancias y conflictos de interés. Vinculado a un proceso de profesionalización y/o servicio profesional de carrera se encuentra la medición y evaluación de resultados, considerando no sólo la obtención de metas parciales, sino la eficacia terminal, la eficiencia, la utilidad y la calidad del bien o servicio generado, desarrollando para ello no sólo sistemas de información para la gestión, sino principalmente los sistemas de retroalimentación desde el público usuario.

Finalmente, los logros, los esfuerzos y las actividades de superación se relacionan con incentivos al desempeño, punto donde todavía falta trabajar ampliamente, pues coexisten aspectos objetivos y subjetivos y toda presencia de incentivos genera un dedicado equilibrio organizacional.² Tal vez sea éste uno de los mayores retos, pues en los enfoques de evaluación se requiere una orientación de resultados, misma que está condicionada por distintos agentes, tanto internos como externos, exigiendo la consideración del esfuerzo colectivo, y la diferenciación de la contribución individual.

Hemos de reconocer que la aparición del servicio profesional de carrera, ha significado un avance, puesto que nos ha invitado a reconocer la importancia del personal como punto estratégico para la generación de mejores respuestas a la problemática social. Debemos pasar a un nuevo paradigma enfocado al capital humano y al de organizaciones que desarrollan a su personal en todos los sentidos para realmente lograr la innovación en los gobiernos y rescatar ese talento y la creatividad de que disponen los funcionarios públicos.

²James March y Herbert Simon, *Teoría de la organización*, Madrid, España, Ed. Ariel.

Servicio profesional de carrera, ¿para qué? representa desde este momento, una referencia obligada para estudiosos del tema, para quienes están en la aplicación de este sistema, para quienes son responsables de las normas y modalidades para su consecución, para los mismos servidores públicos y para todos aquellos que quieren entender los fenómenos que se suceden en el ámbito gubernamental. Aplaudimos este documento y felicito a Rafael Martínez Puón por ser uno de los promotores del servicio profesional, por ser un agente activo que está contribuyendo a la adecuada implementación y por su gran capacidad para ofertarnos una obra que recupera mucho de lo fundamental del servicio profesional.

[Ciudad de México, marzo de 2005]

Agradecimientos

Este libro es la continuación de una obra previa que lleva por título *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas* publicada en junio de 2003 por el Instituto Nacional de Administración Pública de España. Y representa esencialmente, con algunos cambios y adecuaciones sobre todo en los planteamientos teóricos, y la inclusión de apartados novedosos –experiencias comparadas, análisis de la ley y el reglamento del servicio profesional de carrera, análisis de las experiencias en los estados de la República y la realización de investigación de campo–, mi tesis doctoral que tuve a bien defender en la sede del Instituto Universitario Ortega y Gasset (adscrito a la Universidad Complutense) en la ciudad de Madrid, España en mayo de 2004. Para ello, es menester darles las gracias a los miembros de mi tribunal conformado por Mariano Baena del Alcázar, Blanca Olías de Lima, Manuel Villoria Mendieta, Carlos Alba Tercedor, José Vicente Gómez y Ricardo Uvalle Berrones. Por supuesto, un especial agradecimiento a mi asesor y amigo Carles Ramió Matas.

No menos importante, un reconocimiento especial a José Mejía Lira que tuvo a bien aceptar escribir el estudio introductorio de esta obra, lo que para mí ha sido un gran honor tomando en consideración el reconocimiento y prestigio que tiene como especialista en estos temas. De la misma manera tengo que agradecerle a Mauricio Merino que conoció este trabajo casi de manera accidental, con lo que a partir de sus buenos comentarios me sirvieron de motivación para poder publicarlo.

De igual modo, tengo que darles las gracias a Francisco Longo, Mauricio Dussauge, Donald Klingner, Francisco Javier Zárate, y Jorge Irigoyen Ruiz que, en su momento me ayudaron con datos, materiales y a revisar parte del texto, así como a Juan Rodríguez López, Ulises López, Carlos Martínez Paniagua, Ana Lilia MacClelland, Sofía González Alvarado, Guillermo Puente, Paola Juárez y Arturo Guerrero que me auxiliaron en la aplicación de la encuesta. Y por supuesto a Ruth Cerezo y Ángel López por el procesamiento de la misma.

En el mismo sentido, quiero darle las gracias al personal de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública por el apoyo que siempre me han brindado y por valorar que mi trabajo puede ser de utilidad para el establecimiento y consolidación de un servicio profesional de carrera en la administración pública federal. En primera instancia a José Luis Méndez Martínez con quien tuve el honor de colaborar en su etapa de titular de la unidad, por supuesto al actual titular, Luis de la Fuente Pantoja, así como a diversas personas como Jesús Mesta, Mario Arámbula, Fernando Zepeda, Jacqueline Arteaga, Ramón López, Fernando Molinar, Hernando Aguilera, Alfredo Muñoz, Miguel Guevara, Liliana Orozco, Lydia Juárez, José Armando Ojeda, Raúl Pichardo, Mario Herrera, José Archundia, Felipe de Jesús Ortiz, Antonio Malagón, Ricardo Urban, Juan Ángel Rangel, Liliana Ríos y José Manuel Tovar.

Institucionalmente, mi agradecimiento a los siguientes organismos: a la Red Mexicana por el Servicio Profesional y a sus miembros fundadores, el propio José Mejía Lira, Lilián Pérez, José Morales, Roberto Moreno, Miguel Ángel Cedillo, Alejandro Herrera, José Gabriel López y Ricardo Domínguez. A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial al Centro de Estudios en Administración Pública y a su titular Juan Carlos León y Ramírez, así como algunos de sus profesores como Erika Doring González Hermosillo, Omar Guerrero, María del Carmen Pardo, Yolanda Ávila, Claudio Aponte, Ricardo Navarro, Víctor Manuel Martínez Chávez, Eduardo Guerrero del Castillo, Gabriel Campuzano, José Juan Sánchez González, Leopoldo Rivapalacio y Manuel Quijano. Al Instituto Nacional de Administración Pública, concretamente a Alejandro Carrillo Castro, Elena Jeanetti y Pedro Espinosa. Por último, a la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, a su presidente José Antonio Rosique Cañas y a Francisco Javier Dorantes Díaz.

Finalmente, un reconocimiento amoroso a toda mi familia y amigos.

[Ciudad de México, febrero de 2005]

Introducción

Al principio del siglo XIX decidimos que seríamos lo que eran ya los Estados Unidos: una nación moderna.

El ingreso a la modernidad exigía un sacrificio: el de nosotros mismos. Es conocido el resultado de ese sacrificio: todavía no somos modernos pero desde entonces andamos en busca de nosotros mismos.

OCTAVIO PAZ

Durante décadas, una de las aspiraciones de la administración pública mexicana en sus tres órdenes de gobierno ha sido y es la de poder contar con servidores públicos profesionalizados a través del establecimiento de un servicio civil de carrera, o como se le conoce ahora en México, como servicio profesional de carrera,¹ con el propósito de que la conformación de estructuras administrativas profesionalizadas, estén más allá de todo interés de los partidos en cuanto a su remoción y manejo; y sobre todo se cumplan los objetivos de eficacia y continuidad de toda administración. Para nadie es desconocido que el tema de su establecimiento se fue postergando de la agenda política-administrativa del país. Sin embargo, en los últimos 15 años ha surgido un movimiento dirigido hacia su implantación que va desde la presentación de iniciativas y proyectos de ley a nivel de los tres órdenes de gobierno, la puesta en marcha de sistemas de servicio profesional en órganos sectoriales así como en algunos estados de la República, hasta la reciente publicación de una ley en la materia para la administración pública federal.

Sin duda alguna, esta situación ha sido propiciada ahora más que antes, por una serie de factores que han contribuido a su impulso, como la institucionalización de la alternancia política partidista, la demanda de mejores servicios públicos por

¹ Previa aclaración de los conceptos en el apartado correspondiente, se hará uso de ellos de manera indistinta, enfatizando la utilización del término de servicio profesional de carrera sólo para el caso de México.

parte de la ciudadanía, el fenómeno de la globalización que obliga a gobiernos y administraciones a ser más competitivos, el fenómeno de las nuevas tecnologías en el funcionamiento de las organizaciones públicas que les provoca un mayor dinamismo y contacto con la ciudadanía, así como la existencia de una mayor participación de ésta en los asuntos de la vida pública.

En México, en el marco de la modernización administrativa, el asunto del establecimiento de un servicio profesional de carrera, resulta ser un asunto peculiar en la agenda y en las tendencias administrativas de la mayoría de los países del mundo –sólo comparable a lo acontecido en países latinoamericanos–; sobre todo si se toma en cuenta que los temas están dirigidos hacia la reforma de los servicios civiles y a la elección de la Gestión Estratégica de Recursos Humanos² como alternativa de cambio; por lo que pareciera ser que la administración pública mexicana va en contracorriente con su establecimiento, sobre todo por el contexto que rodea a la propuesta, caracterizado más por elementos de corte gerencial y empresarial que relacionados con figuras de la administración pública tradicional.

En efecto, uno de los dilemas de la agenda de la administración pública mexicana, es el de construir una figura propia de un modelo de administración anterior (más imbuida en lo que se conoce como administración pública tradicional o de corte weberiano), y por la otra, la de seguir avanzando hacia lo que dictan los postulados del movimiento denominado Nueva Gestión Pública.³ ¿En qué parte

²En lo referente a la Gestión Estratégica de Recursos Humanos se propone (Atkinson y Meager, 1986: 2-11): a) Flexibilidad numérica, definida como la capacidad de las compañías para ajustar el número de trabajadores o de horas de trabajo a los cambios producidos en la demanda. b) Flexibilidad funcional o capacidad para reorganizar las competencias asociadas con los empleos, de manera que los titulares de los puestos puedan desarrollarlas a través de un abanico de tareas ampliado horizontalmente, verticalmente o en ambos sentidos. c) Distanciamiento, que se concibe como desplazamiento de contratos de trabajo por contratos mercantiles o subcontratación, con el fin de concentrar la organización en la ventaja competitiva o encontrar fórmulas menos costosas de administrar las actividades no nucleares. d) Flexibilidad salarial, que se identifica con la capacidad de la empresa para conseguir que sus estructuras retributivas estimulen la flexibilidad funcional y resulten competitivas en lo que respecta a las competencias más escasas en el mercado de trabajo, y recompensen el esfuerzo y rendimiento individual de los empleados.

³La Nueva Gestión Pública, con antecedentes en los años setenta y ochenta, y sólidas raíces de la teoría de la organización y de la economía política, surge como respuesta a los problemas que presenta la administración pública tradicional. La Nueva Gestión Pública de acuerdo con la definición del Comité de Gestión Pública de la OCDE, representa “un nuevo paradigma de la gestión pública... dirigido a fomentar una cultura orientada a la actuación de un sector público menos centralizado” (citado por Mathiasen, 1998). En su base la Nueva Gestión Pública va dirigida a mejorar la actuación de su gobierno y sus gerentes. La Nueva Gestión Pública implica poner un especial énfasis en la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público (Keraudren y Mierlo, 1998: 41-42).

del camino nos encontramos?, ¿es posible avanzar hacia un escenario posburocrático sin haber consolidado uno burocrático?, ¿es necesario en una administración pública como la nuestra, establecer un servicio civil de carrera en lugar de haber elegido una alternativa mucho más flexible, como la Gestión Estratégica de Recursos Humanos?

Con relación a las respuestas de estas preguntas, es obvio que no resultan ser sencillas de contestar, considerando las distintas variables que intervienen en estos procesos. No obstante, se parte de la idea principal de que los sistemas de profesionalización (llámese servicio civil/gestión estratégica de recursos humanos) se eligen o están configurados en función de la naturaleza jurídica y política-administrativa de cada país. Para el caso nuestro, se considera de acuerdo con las características institucionales particulares de la estructura gubernamental y administrativa, en la que se reconoce una enorme influencia de las instituciones de la Europa continental –llámese Francia y España–, de tipo legalista y con un enorme aparato de normas y controles, la necesidad de contar con una burocracia profesionalizada a partir de la construcción de un servicio civil de carrera, como paso previo para seguir avanzando y consolidar la adopción de técnicas provenientes de la Nueva Gestión Pública. De tal forma que, como se puede observar el recorrido por realizar es a través de una doble vía.

A pesar de estas consideraciones, también esto puede representar una ventaja, en el sentido de tomar en cuenta las lecciones desprendidas de la reforma de los servicios civiles de otros países, así como de sus tendencias, y por otra parte, de incorporar técnicas o instrumentos de corte gerencial al modelo de servicio civil que se elija. Esta situación en concreto, abre enormes posibilidades de poder pensar en la idea de un servicio civil moderno como producto de la combinación adecuada de dos modelos administrativos distintos, lo que atendería más al espíritu de lo que se le conoce como servicio profesional de carrera o servicios civiles de segunda generación,⁴ entendidos precisamente como aquellos sistemas de empleo que privilegian el ingreso por mérito y la carrera administrativa, pero que a la vez incorporan elementos de carácter gerencial como la certificación de

⁴Al respecto léase Oszlak Oscar (2003) "El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros", *Red de gestión y Transparencia de la Política Pública Servicio Civil: Temas para un diálogo*, Washington, U.S.A., Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. Para este autor las reformas de segunda generación que se han realizado sobre todo en la última década han centrado su atención en: a) Implementación de cambios destinados a introducir mayor racionalidad en los escalafones o regímenes de recursos humanos; b) Introducción de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones; c) Implementación de sistemas de evaluación del desempeño; d) Ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales; e) Intensificación de la labor de capacitación y desarrollo profesional.

capacidades, la evaluación de desempeño y uso de tecnologías de la información. En uno de los apartados de la investigación se hacen mayores precisiones con respecto a los conceptos.

De cualquier forma, la construcción de un servicio profesional de carrera, independientemente de los elementos que considere, se presenta como un reto sumamente complejo tanto por la escasa experiencia en la materia que tiene una administración pública como la mexicana, como por todos los factores a considerar tanto de carácter jurídico, político, administrativo como de tipo cultural. Pero que incluso de darse y consolidarse, nos atrevemos a decir que atendería a resolver problemas de fondo que tienen que ver con la reorganización u ordenamiento, si no es que a un proceso de reforma de la administración pública; esto se explicará con mayores detalles en los apartados finales de esta investigación.

OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN, HIPÓTESIS, LÍMITES Y APORTACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

El estudio de la burocracia y en especial de los servicios civiles o profesionales de carrera en México, no es muy abundante, no obstante que la figura se encuentra relacionada con lo que representa el modelo burocrático weberiano o lo que se conoce como administración pública tradicional. Los estudios de los últimos años giran en torno a enfoques muy particulares desde el análisis jurídico y la propuesta de leyes sobre la materia (Haro Bélchez, 1991, 2000; Cedillo, 2003), el análisis organizacional y de coyuntura (Guerrero Amparán, 1997, 1999; Arellano, Cabrero, Del Castillo, 2000), el análisis institucional y normativo (Uvalle, 2000; León y Ramírez, 1998, 1999), el análisis histórico (Guerrero Orozco, 1998; Arnold, 1988), el análisis de casos (Méndez, 1998, 2000, 2001; Cedillo, 2002), el análisis económico (Moctezuma y Roemer, 1999), hasta desde el enfoque del discurso de la modernización de la administración pública (Pardo, 1995; Sánchez González, 1999) e incluso desde la perspectiva de la ética (Merino, 1996).

Se considera que, las circunstancias y los tiempos actuales obligan a replantear el enfoque o los enfoques para analizar el tema. De modo que abordarlo a partir de enfoques que centran su atención sobre la separación de la política y la administración, la idea reduccionista de la Reforma del Estado, la especificidad del sector público, el eficientismo inmediateista y la marginación de la participación ciudadana, no parecen ser los caminos más adecuados. Las propuestas en ese sentido, dadas las nuevas condiciones y los nuevos actores de la vida pública y de las nuevas relaciones Estado-sociedad, giran en torno a la idea de abordar el

tema a partir de un enfoque de carácter multidimensional del cambio administrativo, que incluya la revalorización y rescate de lo público, la tendencia a la innovación, la revalorización del recurso humano, la participación ciudadana en la gestión y en los asuntos públicos, la globalización, las nuevas tecnologías, la combinación de modelos administrativos, los temas del combate a la corrupción, el fomento de una cultura de la ética y la gobernabilidad democrática. De tal manera que se identifiquen nuevas causas y nuevos actores como provocadores del cambio.

En efecto, las múltiples transformaciones o nuevos paradigmas en un contexto de incertidumbre (Kliksberg, 1994) y de cambio político (Huntington, 1971), han producido cambios profundos en el ser y quehacer de las instituciones, pero de igual modo, han producido también verdaderas “rupturas epistemológicas” con consecuencias potentes en múltiples campos científico-técnicos. La ciencia de la administración no ha sido la excepción; las nuevas condiciones han modificado parte de su carácter epistemológico y por ende su objeto de estudio, el cual se ha venido transformando, y posicionándose principalmente hacia el estudio de lo “público” (Bañón, 1997; Uvalle, 1996), lo que ha determinado nuevas formas de entender y de abordar el estudio de la administración pública y de sus relaciones con las instituciones. De modo que instituciones como el servicio civil se tienen que redescubrir y replantear a la luz de los nuevos escenarios, el mundo cambiante y a partir del novedoso objeto de estudio de la ciencia de la administración. Esta investigación aborda el tema a partir de un cruce de enfoques; combina el enfoque normativo (la promoción de valores, recomendaciones), con el descriptivo (descripción de contexto, actores, arenas, relaciones, administración comparada), con el jurídico e institucional (análisis de reglas, procedimientos, organizaciones formales de un sistema de gobierno, incluso desde una perspectiva histórica). Todo ello en función y en defensa de una idea heurística (Uvalle, 1998).

Preponderantemente se utiliza el enfoque de carácter normativo y descriptivo, esto es, que muchas de las consideraciones o conclusiones a las que se llegan con respecto al tema están más imbuidas en el plano del deber ser y de las recomendaciones (Marsh y Stoker, 1995: 33-52). La investigación pretende sobre todo centrar su atención en el análisis conceptual, en el redescubrimiento y promoción de los servicios civiles o profesionales, con una orientación para países en vías de consolidación democrática y con escasa experiencia en la implementación y consolidación de esta figura. De igual modo, la investigación también desarrolla un estudio de campo que se explica más adelante.

Esta investigación a diferencia de lo que se ha escrito en los últimos años en México –salvo los artículos de Mauricio Dussauge Laguna (2002; 2005)–, le pone un gran acento a la parte conceptual y metodológica en cuanto a la identificación de tipos de servicio civil de carrera a través de los casos de países que se exponen, así como de los casos de servicio civil existentes en México, con la pretensión de que pueda servir como instrumento metodológico para el diseño e implementación de esta figura para las administraciones públicas en sus distintas modalidades (central, paraestatal, desconcentrada) con escasa experiencia en la materia. Con lo cual se admite que si bien el aporte puede resultar limitado o de poco interés con respecto a lo realizado en países que cuentan con suficiente investigación en estos temas, se considera que el aporte, sí puede resultar significativo para América Latina debido a la falta de experiencia en este asunto tanto a nivel académico como en el propio ejercicio gubernamental, que regularmente observa esta figura a través de un solo plano, ya sea como simple instrumento administrativo o de mejora organizacional. En resumen, la pretensión de este documento es que pueda aportar elementos conceptuales y metodológicos pero sobre todo de reflexión y análisis para la construcción y consolidación de un servicio civil de carrera o en su versión más actual como servicio profesional de carrera.

OBJETIVO PRINCIPAL

Consiste en revalorizar la figura del servicio civil o profesional de carrera a la luz de sus propias reformas, de los nuevos escenarios o paradigmas y de las nuevas tecnologías de buen gobierno que pareciera ser que tienden a su difuminación, y reconocer su importancia como un instrumento que cumple una función social y cívica, y que sirve para el fortalecimiento de las administraciones públicas tanto en países con democracias consolidadas como en países con democracias en vías de consolidación.

Preguntas por responder

Para darle respuesta al objetivo general, se parte del esquema de formular una serie de preguntas que, a lo largo de la investigación, den lugar a una serie de respuestas que en su conjunto cumplan con el cometido; y son las siguientes: ¿qué factores o circunstancias obligan a los países a contar con administraciones públicas profesionalizadas?, ¿por qué siguen siendo importantes los servicios civiles de carrera a pesar del auge de la Nueva Gestión Pública?, ¿cómo se encuentran estructurados los servicios civiles y hacia dónde avanzan?, ¿qué causas determi-

naron que se haya podido establecer un servicio profesional de carrera en México?, ¿cuál es realmente la situación de los servicios profesionales de carrera en México?, ¿cuáles son las percepciones de los servidores públicos sobre el servicio profesional de carrera en México?, ¿cuáles son las perspectivas? Y posiblemente la pregunta más importante de la investigación con base en los resultados generados en la encuesta aplicada sea: *Servicio profesional de carrera, ¿para qué?* Las cuales serán contestadas a través del desarrollo de toda la investigación y a partir de capítulos y apartados específicos.

METODOLOGÍA

La metodología de investigación consiste en la recopilación y análisis de literatura y de documentos oficiales para la realización de una investigación de carácter histórica y descriptiva, a través de un razonamiento de carácter deductivo. Las múltiples lecturas están articuladas en función de la construcción de las respuestas para contestar las preguntas. La investigación además de ser de carácter documental, desarrolla un estudio de carácter empírico en la modalidad de encuesta que tiene como objetivo darle respuesta a algunas de las preguntas específicas relacionadas con la identificación de las percepciones de los servidores públicos con respecto al servicio profesional de carrera en México. Lo que representa otro aporte importante debido a la ausencia de investigaciones de campo sobre lo que se ha escrito en los últimos años.

Se advierte desde ahora que los resultados de la encuesta no fueron los esperados con relación a la hipótesis principal (no así con las hipótesis secundarias), ya que no se pudo corroborar con base en las percepciones de los servidores públicos, la existencia de dos mundos administrativos distintos (servidores públicos con SPC y servidores públicos sin SPC), en cuanto a condiciones y percepciones de los mismos. Sin embargo, tanto los resultados, el análisis, así como la pregunta que se desprendió de ellos, nos llevó a un espacio distinto de reflexión y de crítica, más dirigidos hacia los fundamentos del servicio profesional de carrera y a cuestionar los enfoques con los que realmente se está implementando la figura. Las reflexiones en ese sentido, están dirigidas a saber para qué necesitamos este tipo de instituciones, y saber si de verdad responderán y contribuirán a la creación de una nueva cultura administrativa. La pregunta específica en ese sentido es: *Servicio profesional de carrera, ¿para qué?* Y que en el fondo tiene que ver con las reflexiones de Joan Prats (pág. 46) en torno a esta figura.

El desarrollo a detalle y los resultados de la aplicación de la encuesta se encuentran expuestos en el último apartado del segundo capítulo de la investigación.

ESQUEMA DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación se compone de dos grandes capítulos, que están desarrollados metodológicamente de forma deductiva y que de manera sistemática pretenden darle respuesta a cada una de las preguntas planteadas. El primer capítulo lleva por título: "Profesionalización y carrera administrativa" y está diseñado para darle respuesta a las siguientes preguntas: ¿qué factores o circunstancias obligan a los países a contar con administraciones públicas profesionalizadas?, ¿por qué siguen siendo importantes los sistemas de mérito a pesar del auge de la Nueva Gestión Pública?, ¿cómo se encuentran estructurados los servicios civiles y hacia dónde avanzan? Para ello, se hace uso de la experiencia europea que aportan los casos de Alemania, Francia, España, Inglaterra y, Suecia; un segundo subapartado que expone la experiencia americana, particularmente dos de los casos, uno con mayor tradición que el otro, como lo son los Estados Unidos y Chile respectivamente y, un tercer subapartado relacionado con la experiencia asiática que expone al caso de Japón. Las razones para haber seleccionado a estos países es que responden al diseño de distintos tipos de servicio civil. De los cuales están desde los más tradicionales como lo son Alemania, Francia, Inglaterra, España, Estados Unidos, distintos entre sí, hasta uno de los más novedosos como el caso sueco y un caso alternativo como lo es Japón, siendo el caso de Chile una referencia para países latinoamericanos. La exposición sobre la forma de cómo están estructurados los distintos servicios civiles, así como la forma en que se han venido transformando a la luz de sus propias identidades e historia, pretende dar un panorama general sobre el estado del servicio civil, cuyo análisis se materializa en un apartado denominado *Lecciones sobre las experiencias de servicio civil*, que tiene la intención de ser una revisión de los casos, con el propósito de identificar formas de organización de los servicios civiles, niveles de politización, tipos de servicio civil y tendencias, etcétera.

El segundo capítulo concretamente trata sobre México y lleva por título *El servicio profesional de carrera en México*. Que trata de contestar las siguientes preguntas: ¿cuál es realmente la situación de los servicios profesionales de carrera en México?, ¿cuáles son las percepciones de los servidores públicos sobre el servicio profesional de carrera en México?, ¿cuáles son las perspectivas? Y Servicio profesional de carrera, ¿para qué? Este capítulo está dividido en los apartados:

Evolución y organización de la administración pública en México, Antecedentes del servicio profesional de carrera en México, Experiencias sectoriales y Experiencias en los estados de la República, que pretenden explicar los esfuerzos y avances concretos que ha habido en la profesionalización de servidores públicos en el país. Al igual que en el capítulo 1, se realiza un esfuerzo que identifica tipos de servicio civil, procedimientos, y diferencias, este apartado se denomina Lecciones sobre las experiencias sectoriales y estatales en México. Un sexto apartado denominado Análisis sobre la Ley y el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, realizado con el propósito de hacer un análisis detallado sobre la ley aprobada en la materia y de las condiciones que dieron lugar a ella. Un séptimo apartado titulado Problemática en la implementación del SPC y un octavo apartado Encuesta y resultados que es producto precisamente de la aplicación de la encuesta, y tiene como finalidad darle respuesta a la pregunta formulada en relación con las percepciones de los servidores públicos y que nos ha llevado por último a preguntarnos, con base en los resultados, para qué queremos este tipo de instituciones. Dichas reflexiones se desarrollan en un apartado titulado Servicio profesional de carrera, ¿para qué?

Finalmente, a través de las conclusiones se pretende hacer un recuento de la investigación realizada tendiente a concluir si se le dio cabal respuesta a todas las preguntas realizadas a lo largo del desarrollo de la investigación. Y como apartado final se cierra la investigación con un epílogo que tiene el objetivo que señalar una serie de reflexiones finales sobre escenarios deseables una vez consolidado un servicio profesional de carrera en México.

Profesionalización y carrera administrativa

Este primer capítulo tiene el propósito de exponer una serie de planteamientos de carácter conceptual y contextual sobre la importancia de la profesionalización, así como de los sistemas de mérito en las administraciones públicas contemporáneas. Se pone un especial énfasis en los conceptos y definiciones de lo que es el servicio civil de carrera ahora conocido como servicio profesional de carrera, sobre todo a partir de la explicación de diversos tipos de servicios cuya identificación puede servir como elemento metodológico para la construcción de esta figura, en un gobierno con diversos tipos de administración pública y con escasa experiencia en la materia como lo es la mexicana. De igual modo, se exponen los casos de algunos países (en concreto ocho) que, dan lugar a identificar servicios civiles con características particulares y distintas, en atención a la explicación previa.

Este primer capítulo está dividido en los siguientes apartados: La profesionalización en las administraciones públicas contemporáneas; La importancia de los sistemas de mérito en las administraciones públicas contemporáneas; Fundamentos del servicio profesional de carrera; Experiencias de servicio civil de carrera; Experiencia europea; Experiencias de servicios civiles; Lecciones sobre las experiencias de servicio civil.

LA PROFESIONALIZACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CONTEMPORÁNEAS

Muchas han sido las voces que se han pronunciado desde hace algunos años por la profesionalización de las administraciones públicas tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo, que provienen desde organismos internacionales, instituciones multilaterales hasta de los propios gobiernos y administraciones públicas de los países interesados. Todo ello, en el marco de lo que se conoce como reformas de segunda generación, cuyo interés está centrado en temas relacionados con la calidad en la administración pública y en los servicios que presta, así como en sus actuaciones y en su efectividad; y no en su tamaño y reestructuración como fue el caso de las reformas de primera generación (Campuzano, 2003: 47). Se destacan en ese sentido, los informes del Banco Mundial, especialmente del año 1997 y los relacionados con la reforma del servicio civil; las iniciativas e informes de modernización de las administraciones públicas y de políticas de gestión pública de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A nivel de Latinoamérica, están las propuestas del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y todas las cumbres, foros y reuniones que se organizan en torno a este tema, destacándose la “V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado” efectuada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en junio de 2003.

En efecto, pareciera ser que hay un consenso generalizado sobre la importancia del tema de la profesionalización, que se divide en dos grandes escenarios; uno en la que la preocupación de algunos países es la de mejorar sus servicios civiles a través de la flexibilización y la adopción de técnicas gerenciales, a través de reformas graduales como son los casos de algunos países como España, Francia, Alemania, entre otros. De igual modo, en este mismo escenario, están otros países que también se encuentran en una etapa de cambios y reformas, pero mucho más radicales como son los casos de Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Suecia y algunos países asiáticos como Singapur, Malasia que, inclusive han ido más allá de la simple reforma de sus servicios civiles y han decidido adoptar un esquema de gestión estratégica de recursos humanos como posible alternativa de cambio. Con respecto al segundo escenario, están los países que de manera tardía han decidido adoptar un servicio civil de carrera y se encuentran inmersos en un fuerte movimiento de nueva gestión pública, como lo es el caso de México y la mayoría de los países latinoamericanos.

Con relación a los factores que han propiciado e impulsado el movimiento de la profesionalización, sin duda alguna, se destacan fenómenos como la globalización, la existencia de sociedades informadas y participativas en la gestión pública en un contexto de revalorización del espacio de lo público, las nuevas tecnologías, así como la gobernabilidad democrática, los cuales se han constituido en factores que demandan la necesidad de contar con burocracias profesionalizadas que contribuyan a incrementar la capacidad de gobernar y a satisfacer demandas ciudadanas (Martínez Puón, 2003).

Sin embargo, en esta coyuntura de cambio, de innovación y profesionalización, para todos los países no hay recetas comunes, está claro que, las propuestas de profesionalización están en función de las características institucionales de cada país, de sus propias dinámicas e historia, así como del nivel cultural político-administrativo prevaleciente en cada uno de ellos. Por ejemplo, el caso latinoamericano –incluido México– presenta una serie de características y dinámicas particulares, así como una serie de desajustes estructurales e institucionales, que lo colocan en una posición distinta con respecto a países que cuentan con avances previos en materia de profesionalización. Pareciera ser que para los países latinoamericanos, el asunto de la reforma administrativa en la se suponía que estaba de por medio la instauración de un servicio profesional de carrera, ha quedado inconclusa y marginada en el tiempo, sobre todo por la existencia de reformas más importantes como la reforma política y económica.

El caso latinoamericano

Para América Latina el proceso de democratización ha sido un factor muy importante en el proceso de reforma del Estado, ante todo porque ha afectado la dinámica y el ritmo del proceso de otras reformas. Según el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo:⁵

muchas de las reformas dependen de cambios constitucionales, de la creación de nuevas instituciones y de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el *statu quo* de diversos grupos, algunos de ellos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal. La nueva etapa de reformas debe ser aprobada por sistemas políticos surgidos hacia el fin del ciclo autoritario, pero que en su mayoría, no consolidaron inmediatamente la democracia. El hecho es que la política lati-

⁵ Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Una nueva gestión pública para América Latina*, 14 de octubre de 1998, <http://www.clad.org.ve/gespub.html>

noamericana todavía está marcada por una mezcla de partidos débiles, clientelismo, corporativismo, y liderazgos personalistas, por lo que es preciso que esas reformas sean realizadas en un contexto democrático, perfeccionando o creando nuevas instituciones políticas.

Indudablemente, estos son los retos inmediatos para los países latinoamericanos.

Uno de los principales problemas que padecen los países latinoamericanos que en su mayoría se encuentran en vías de consolidación democrática, sino es que todos, es que padecen de un problema de déficit institucional, entendidas las instituciones no como organizaciones sino como reglas del juego, tanto formales como informales, que permiten la convivencia de los miembros de una sociedad y de la relación de ésta con el Estado. La ausencia de instituciones claras y sólidas *ad hoc* a un sistema democrático, se considera que sigue siendo un factor que contribuye a la existencia de problemas provocados por el sistema de patronazgo, la corrupción, la existencia de prácticas clientelares y corporativas, entre otras, en las instituciones gubernamentales y administrativas. Esta situación en su conjunto genera como consecuencia una falta de credibilidad y confianza de la sociedad para con las instituciones gubernamentales y administrativas y dificulta la edificación de instituciones públicas eficaces y eficientes, como bien lo pudiera ser un sistema de mérito o servicio civil (Ramíó y Salvador, 2002: 21).

Para muestra basta un botón, el Latinobarómetro⁶ 2004 en cuanto al rubro “Confianza en las instituciones” da a conocer los siguientes datos:

TABLA 1
Confianza en las instituciones (%)

Iglesia	71
Fuerzas armadas	40
Televisión	38
Policía	37
Poder Judicial	32
Gobierno-Presidente	30
Congreso Nacional-parlamento	24
Partidos políticos	18
Personas	15

⁶Latinobarómetro 2004 es una encuesta anual aplicada en 17 países de América Latina entre los meses de abril y mayo de 2004. La encuesta consiste en la aplicación de un mismo cuestionario a muestras de las poblaciones nacionales de cada país de un total de 18,526 entrevistas que representan a 480 millones de habitantes.

Por otra parte, la historia reciente en el contexto latinoamericano ha dado señales de que las llamadas reformas institucionales en los gobiernos y administraciones públicas es una historia de fracasos en los que los ajustes periféricos en el papel no han generado cambios sustantivos en el funcionamiento de los servicios públicos. Al respecto, se ha señalado que las llamadas reformas administrativas (término en actual desuso por sus connotaciones negativas y sustituida regularmente por modernización administrativa o reinención del gobierno) no han sido más que una inducción artificial de transformación contra la resistencia, donde lo que queda en evidencia es un “cambio de fachada” del aparato público en el que existe una rara simbiosis entre lo nuevo (moderno) y lo viejo (tradicional), y en el que existiría un formalismo y racionalismo ingenuo al momento de abordar la complejidad de procesos que responden a distintas lógicas de acción dentro de la esfera pública (Ramírez, 2002).

Como parte de las causas de esta situación, según Joan Prats (1999) en América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socioeconómico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron “buropatologías”, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó “burocracias patrimoniales”.

En cuanto a las características de las reformas administrativas en América Latina, es importante decir que, han sido reformas que no se han gestado por sí solas o que hayan operado como reformas independientes, en la mayoría de los casos las reformas se han llevado a cabo de la mano de otras reformas. Por ejemplo, la reforma administrativa no ha dejado de ser un huésped de las reformas económicas o de las reformas políticas o simplemente no ha dejado de ser una reforma más, dentro de todo un proceso, llámese reforma del Estado o una reforma institucional (Ross, 2001).

Por ejemplo, para el caso de la reforma administrativa como variable dependiente de una reforma económica, ésta se ha dado a través de dos situaciones parecidas, la primera, por la necesidad económica que tienen los propios países latinoamericanos de la obtención de recursos, lo que los ha llevado a reestructurar sus aparatos administrativos y a reducir sus gastos públicos; y la segunda situación, a través de medidas externas generadas por los organismos internacionales llámese concretamente programas de ajuste estructural, en los que ha estado de por medio la reducción de los aparatos públicos con el fin de evitar los déficit públicos.

Con respecto a las reformas administrativas como variable dependiente de un proceso de reforma política, ésta se ha dado como parte de la imperiosidad de las sociedades latinoamericanas de transitar o consolidar un sistema democrático. Para ello, existe la tesis o la idea, de la necesidad en primer lugar, de reformar los regímenes políticos que tienen que ver con cambios a nivel constitucional y mejoras al sistema electoral y de partidos, aunado a la institucionalización de instrumentos de participación ciudadana para el logro de mayor gobernabilidad democrática; y una vez cubierto este espectro avanzar hacia la democratización y reforma de las administraciones públicas. En parte esta creencia se da por la dependencia de las administraciones públicas de los regímenes políticos, pero sobre todo de los regímenes de los partidos, lo cual dio como resultado con el tiempo el sistema de patronazgo o un *spoils system* que todos conocemos y que aún prevalece en América Latina.

Para el caso de un proceso de reforma administrativa como variable dependiente de todo un proceso de reforma institucional o reforma del Estado, sin duda alguna, las situaciones más representativas se dan en un cambio de régimen. Caso concreto el cambio de un régimen dictatorial a un régimen democrático, o de un régimen no democrático a uno democrático. Por otra parte, está la situación de algunos países que en situaciones concretas o de coyuntura se superponen a cualquier tipo de reforma administrativa e incluso la relegan a un plano secundario por no tratarse de un asunto de carácter prioritario. Los casos concretos serían Colombia con el problema de la guerrilla; Argentina por su crisis económica; Venezuela por la situación que atraviesa en cuanto al restablecimiento del orden y de la gobernabilidad democrática o Perú por el problema de corrupción que tiene ahora mismo, heredado del régimen anterior, cuya preocupación se encuentra materializada en el actual Programa Nacional Anticorrupción.⁷

Con relación a cómo se gestan y se operativizan las reformas administrativas, de entrada se reconoce que la mayoría de este tipo de iniciativas provienen exclusivamente del Poder Ejecutivo por ser titular de la burocracia, sin embargo, cada vez más, las reformas administrativas dan lugar a una mayor participación tanto al Poder Legislativo como al Poder Judicial. En el caso del Poder Legislativo su presencia se hace cada vez mayor cuando tiene que ver con la aprobación de leyes relacionadas con la regulación de conductas de los servidores públicos,

⁷ Para un análisis comparado de distintos programas de modernización administrativa en América Latina véase Rafael Martínez Puón, "Los nuevos derrotados de la reforma administrativa en América Latina", *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 8, Madrid, España, enero-junio de 2002.

con la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, con leyes que regulan las compras del sector público, la transparencia y acceso a la información, pero sobre todo recientemente, por su poder de fiscalización sobre la administración pública que ha venido adquiriendo en los últimos años. En el caso del Poder Judicial, su injerencia se ha dado en cuestiones de controversias constitucionales, en dirimir conflictos cada vez más frecuentes entre la administración central y las administraciones locales, que evidentemente en el marco de los procesos de descentralización han venido adquiriendo cada vez más mayores recursos y atribuciones.

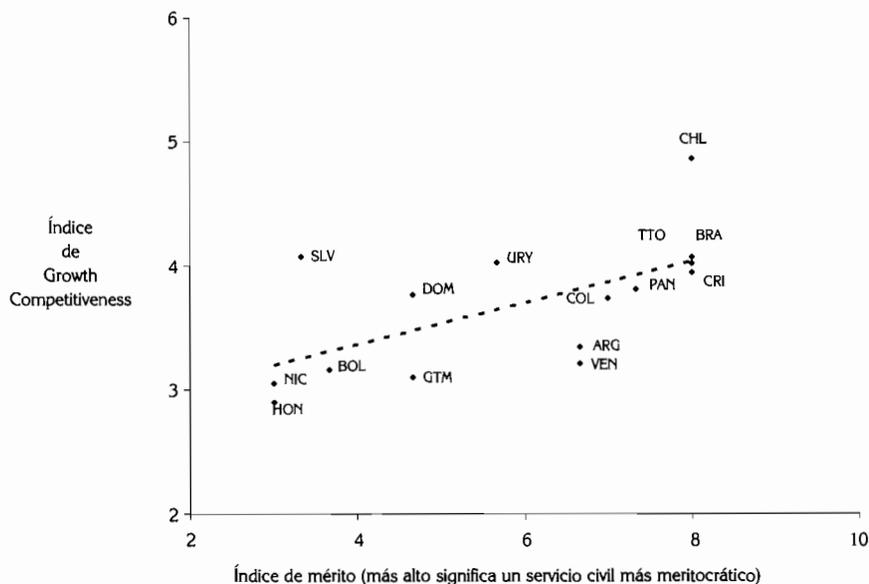
Por lo tanto, se observa que las reformas administrativas en la actualidad tanto en su diseño como en su implementación, incluyen una enorme carga de negociación entre los poderes, y este elemento es sin duda fundamental, sobre todo si se considera que el éxito de los procesos de las reformas depende de los tiempos en los que se implementen, por lo que el consenso y la aprobación entre los poderes juegan un papel de primer orden. Todo ello, para evitar que en un determinado momento muchos de los proyectos o de los procesos de reforma se puedan convertir en rehenes de la negociación, que de hecho en la realidad así sucede muchas veces.

En ese sentido, se tiene que reforzar la idea de que cada país genere una propuesta de reforma a las instituciones gubernamentales y administrativas *ad hoc* a sus propias necesidades, de acuerdo con su marco legal, desarrollo y cultura político-administrativa. En contraposición a que se conviertan en un rehén absoluto de modas y tendencias administrativas, que en más de las veces tiende a la creación de escenarios de simulación que de solución.

A pesar de estas consideraciones y dinámicas propias de los países latinoamericanos, se reconoce la necesidad de avanzar hacia la profesionalización de sus aparatos administrativos. El impacto institucional del servicio civil o profesional no se agota en el tema estrictamente de la reforma administrativa sino que sus alcances van vinculados directamente con temas como el crecimiento económico, la eficacia gubernamental y el combate a la corrupción. Al respecto, el índice de crecimiento económico 2003-2004 demuestra la relación directa y positiva entre el servicio civil y el crecimiento económico. Tal como lo demuestra la siguiente gráfica:

GRÁFICA 1

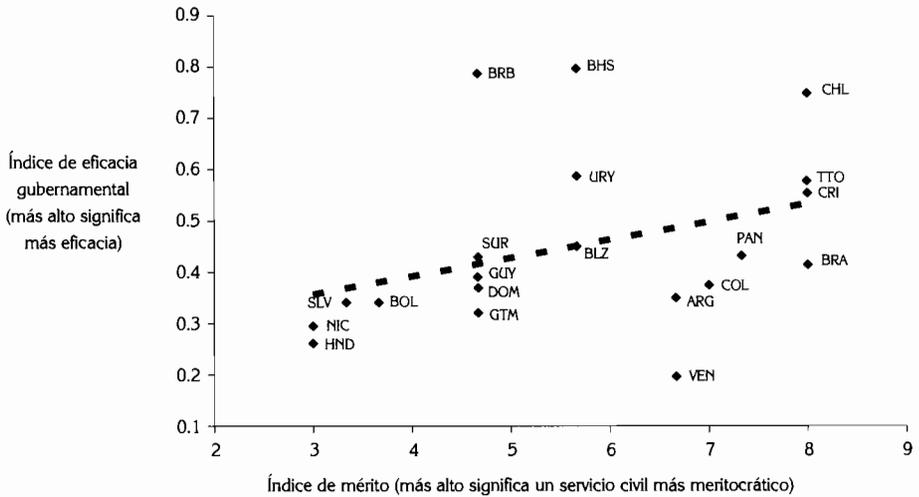
Existencia de una relación positiva entre mérito en el servicio civil y la capacidad de crecimiento económico sustentable⁸



De igual modo, resulta importante destacar que de acuerdo con datos de Daniel Kauffman (2003) y la investigación realizada por Carlson y Payne (2003), la existencia de una relación directa entre servicio civil y eficacia gubernamental. Se presume que esto seguramente se debe a factores como la selección idónea de las personas en los puestos, la permanente evaluación del desempeño y la constante capacitación, entre los factores más importantes. La gráfica siguiente da muestra de lo mencionado en cuanto a lo que acontece con países de la región latinoamericana.

⁸World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2003-2004* y BID, *Diálogo Regional de Política*, (2003).

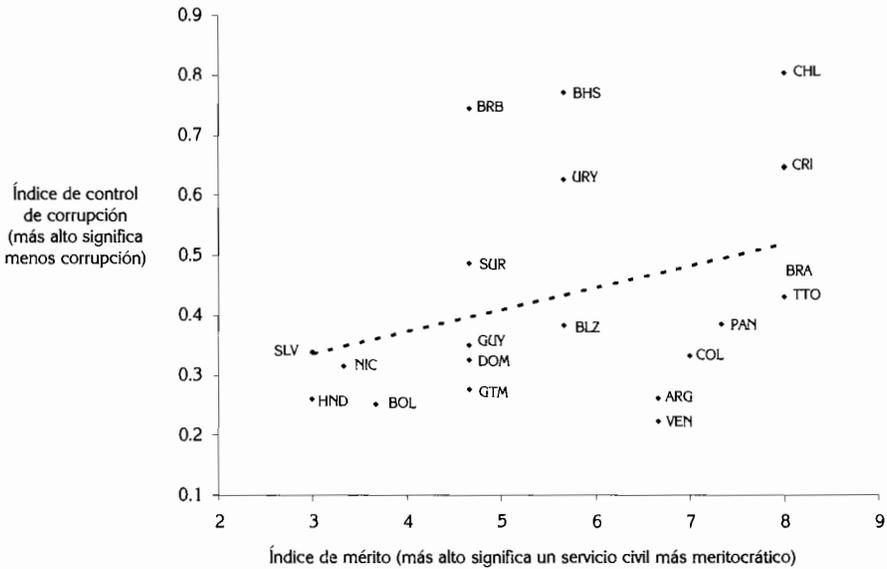
GRÁFICA 2
Existencia de una relación positiva entre mérito
en el servicio civil y eficacia gubernamental



No se diga con relación al tema vinculado con la corrupción que sigue siendo un lastre en las democracias latinoamericanas y como parte de ese déficit institucional antes mencionado. En efecto, la buena noticia es la de considerar que existe una relación directa entre el combate a la corrupción y el servicio civil, o más bien dicho la existencia de un servicio civil significa un mayor control a la corrupción. Se presume que un factor clave para el control de la corrupción es la estabilidad de las personas en los puestos, más allá de todo cambio en los gobiernos a partir de los cambios en los partidos. Al respecto un elemento concomitante lo es la selección por méritos de las personas en condiciones de igualdad de oportunidades. Con ello sin duda alguna, se combate gran parte del sistema de botín que desafortunadamente deriva en problemas de corrupción sobre todo por la temporalidad de las personas en los puestos que no les garantiza un certidumbre laboral. La siguiente gráfica muestra la relación antes descrita, nuevamente a partir de los estudios realizados por Kauffman (2003), Carlson y Payne (2003).

GRÁFICA 3

Existencia de más control de corrupción del sector público en los países con sistemas de servicio civil meritocráticos



Los datos antes mencionados nos dan muestra de la importancia del servicio civil como instrumento no solamente de fortalecimiento de las administraciones públicas sino también de los sistemas democráticos con crecimiento económico. Cabe destacar de igual forma, la existencia también de diversas declaraciones y documentos que se pronuncian por la necesidad de contar con un servicio civil para América Latina. El documento más reciente que se considera que aporta elementos muy sustanciales (a manera de *checklist*) es la “Carta Iberoamericana de la Función Pública” aprobada por la “V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado” celebrada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en el año 2003. Sobre todo porque se constituye esencialmente en una guía o herramienta metodológica para la construcción de un servicio profesional de carrera para Latinoamérica, a través de una serie de conceptos y principios rectores. Entre los aportes más importantes, se encuentran además de los mencionados, la sugerencia de criterios orientadores, los requerimientos funcionales, la coherencia estratégica, la planificación de recursos humanos, la evaluación del rendimiento, la responsabilidad laboral, así como el cambio cultural que todo sistema profesional de carrera debe considerar.

El caso de México

Con relación al caso de México, los problemas de déficit institucional que argumentan Ramió y Salvador (2002) son bastante similares a lo que acontece en América Latina, y a la forma en la que se han gestado las reformas administrativas, así como por la ausencia de un servicio profesional de carrera de carácter consolidado. Por ejemplo, la Encuesta Mundial de Valores México 2000, con base en la pregunta realizada a la ciudadanía: ¿de las siguientes instituciones qué tanta confianza tiene en ellas? (mucho o algo, poco o nada). En el rubro (mucho o algo) se revela lo siguiente:

TABLA 2
Confianza en las instituciones en México

Institución	1981 %	1990 %	1996-1997 %	2000 %
Ejército	48	47	59	51
Iglesia	60	70	66	80
Policía	31	32	33	29
Partidos políticos	N.P.	N.P.	33	24
Diputados	28	34	41	20
Burocracia	23	28	41	20

Como se puede observar las instituciones gubernamentales y administrativas (salvo el ejército) son los que representan los porcentajes más bajos, en cuanto a confianza por parte de los ciudadanos tanto a nivel latinoamericano como para el caso de México.

En este mismo orden de ideas, con respecto al tema de la corrupción, la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001 elaborada por Transparencia Mexicana en el apartado “Percepciones de los jefes de hogar encuestados sobre la corrupción en México” revela los siguientes datos en cuanto a calificación de los actores políticos y sociales en el combate a la corrupción, a la pregunta textual: “En una escala del 1 a 10, en el que 1 es no ayuda nada y 10 ayuda mucho, ¿qué tanto ayudan ...a combatir la corrupción?”

TABLA 3
Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001

Actores	Calificación
La familia	8.3
Los maestros	7.0
El ejército	6.9
La iglesia	6.6
Los medios de comunicación	6.6
El gobierno	5.4
Las empresas privadas	5.0
La policía	4.7
Los sindicatos	4.6
Los partidos políticos	4.5

Al igual que las anteriores encuestas sobre confianza, se puede observar en ésta, que el gobierno sigue ocupando uno de los lugares más bajos, incluso con calificación reprobatoria, si se considera que el número seis es el mínimo para aprobar.

Con respecto a la opinión internacional, el escenario tampoco es muy alentador, al respecto el índice de percepción de corrupción que preparó Transparencia Internacional para el año 2000, ubicó a México en un sitio nada favorable con una calificación de 3.3 en una escala de 10. Esto lo ubicó en el lugar 59 de un total de 90 países considerados en la investigación que realiza dicho organismo.⁹ En el año 2001, la misma institución ubicó a México en el lugar 51 entre 90 países, con una calificación del 3.7 dentro del mismo índice; ocho lugares arriba con respecto al año anterior.¹⁰ Sin embargo, en el índice de Transparencia Internacional correspondiente al año 2002, se revela la posición de México en el número 57 de un total de 102 países con una calificación del 3.6. Para el año 2003 el mismo organismo reveló la posición de México en el número 63 de un total de 130 países con una calificación del 3.6. Por último, el informe 2004, volvió a dar la misma calificación de México con un 3.6 sólo con la diferencia de que la muestra se amplió a 30 países más. Esto demuestra un aparente retroceso con relación a lo que se había logrado hace tres años. Finalmente, The International Institute for Management Development otorga a México una calificación de 2.12 en incidencia de corrupción y soborno. El estudio coloca a México en el número 38 de un total de 47 países.¹¹

⁹Véase Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001.

¹⁰Véase Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, 2001.

¹¹Véase: www.sfp.org.mx

De igual modo, a nivel nacional de acuerdo con lo que señala el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 de la Secretaría de la Función Pública, si bien es difícil cuantificar el tamaño del problema de la corrupción en México, ya que no se han hecho estudios al respecto, si existen algunos indicadores que son marco de referencia para dimensionarlo. Al respecto, el Banco Mundial estima que representa el 9 por ciento del PIB nacional, además de haber una fundada percepción en la opinión pública de que existe corrupción y que ésta genera ineficiencias en la actividad pública y servicios de baja calidad; por lo que se trata de un fenómeno de magnitud importante.

Para ser más precisos en este fenómeno y como parte del espectro de déficit institucional, con relación a servicios públicos a nivel nacional en los tres órdenes de gobierno, la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2003 da a conocer los siguientes resultados en el rubro de servicios públicos:

TABLA 4
Servicios públicos con mayor nivel de corrupción

Lugar que ocupa en la tabla	Tipo de servicio	Índice de corrupción y buen gobierno
36	Estacionar en vía pública controlada por particulares	45.9
37	Evitar ser infraccionado por un agente de tránsito	50.3
38	Evitar que se lleven el auto al corralón	53.3

TABLA 5
Servicios públicos con menor nivel de corrupción

Lugar que ocupa en la tabla	Tipo de servicio	Índice de corrupción y buen gobierno
1	Trámite del predial	1.4
2	Trámite para obtener una incapacidad o justificante de salud	1.5
3	Trámite fiscal en la Secretaría de Hacienda	1.7

A nivel de los estados de la República.

TABLA 6
Entidades con mayor nivel de corrupción

Lugar que ocupa en la tabla	Entidad Federativa	Índice de corrupción y buen gobierno
28	Guerrero	12.0
29	Durango	12.6
30	Estado de México	12.7
31	Distrito Federal	13.2
32	Puebla	18.0

TABLA 7
Entidades con menor nivel de corrupción

Lugar que ocupa en la tabla	Entidad Federativa	Índice de corrupción y buen gobierno
1	Baja California Sur	2.3
2	Quintana Roo	3.7
3	Colima	3.8
4	Hidalgo	3.9
4	Aguascalientes	3.9

Como se puede observar, México al igual que los países latinoamericanos, tiene enormes retos para abatir el déficit institucional prevaleciente, a partir de la creación de instituciones *ad hoc* a un sistema democrático. Los análisis sobre el apoyo a la democracia indican de forma clara que la corrupción percibida es una variable de extraordinaria importancia para la legitimidad de los regímenes políticos. En concreto, en un reciente estudio sobre las variables que más afectan al apoyo realista al régimen existente y a la confianza en las instituciones políticas, entre las tres variables halladas como más importantes se encontraba la percepción de corrupción existente (Mishler y Rose, 2001: 303 y ss.).

Con los datos mencionados, resulta claro que se convierte en una necesidad incluir el tema de la profesionalización en la agenda gubernamental y administrativa, a través del establecimiento de un servicio civil o profesional de carrera. Con relación al tema, no está demás mencionar que a lo largo de la historia política-administrativa del país, ha habido una serie de intentos que incluso datan desde 1911, pasando por una época de mayor impulso a principios de los años ochenta, y retomándose el tema sobre todo a partir de 1994 y en el sexenio actual (2001-2006), y que ha dado como fruto la Ley del Servicio Profesional de

Carrera en la Administración Pública Federal, así como la aprobación de leyes en algunos estados de la República. Los detalles de los intentos y las propuestas están expuestos al inicio del capítulo 2 de esta investigación.

Sin embargo, no suficiente con estos esfuerzos y como parte del déficit institucional existente, es necesario seguir avanzando en desmontar parte del andamiaje institucional todavía prevaleciente, caracterizado por un fuerte sesgo de corte corporativista y clientelar. Por ejemplo, muchos de los esfuerzos en materia de profesionalización que se han estado logrando (incluyendo el caso de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal), se han conseguido sin haber realizado una profunda reforma laboral, específicamente la relacionada con la regulación laboral entre el Estado y sus empleados. Particularmente en lo referente al artículo 123 constitucional apartado “B” y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que, precisamente representan parte de ese matiz corporativo que se ha mencionado.

De manera que es en el artículo 123 constitucional apartado “B” y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en la que se encuentra parte de la explicación en cuanto a las características de la burocracia mexicana y de que no se haya podido establecer jurídicamente un servicio civil o profesional de carrera con el tiempo, y sí se haya privilegiado el sistema de designación política. Con respecto al apartado B del artículo 123 constitucional, que establece los derechos de los trabajadores de los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal, el banco central y las entidades de la administración pública federal, así como a los empleados del sistema bancario mexicano que prestan su servicio al Estado, este precepto regula a los servidores públicos de base (o sindicalizados) de la administración pública centralizada, mas no contempla al personal de confianza que está conformado por todos los mandos medios y superiores; particularmente esto se corrobora en la ley reglamentaria de ese apartado que lleva por título Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que establece tal diferenciación en algunos de sus artículos.

Por ejemplo, de manera expresa en el artículo 8o. se establece: “Quedan excluidos del régimen de esta ley: los trabajadores de confianza, los miembros del Ejército y Armada...” Por lo que no están establecidos cuáles son los derechos y el procedimiento a que debe sujetarse su baja o cese en el desempeño del servicio, por lo que puede considerarse que la relación del personal de confianza con la dependencia o institución es de carácter eminentemente administrativo y el cese es sólo un acto de autoridad; como consecuencia los conflictos para determinar la estabilidad de sus empleos entre los empleados de confianza y la dependencia para la cual prestan sus servicios, no puede ser resuelta por los

tribunales laborales sino por jueces federales; así, antes de acudir al amparo o *habeas corpus*, deben hacerlo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin embargo, esto no está determinado por la Constitución.¹²

Entre las complicaciones jurídicas se debe mencionar que existen dependencias de la administración pública centralizada que son regidas por disposiciones diversas y particulares, tales como la Secretaría de Gobernación, donde sus trabajadores se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en tanto que la Secretaría de Relaciones Exteriores, una parte de su personal, lo está por la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Igualmente, entidades del llamado sector “paraestatal” funcionan bajo disposiciones laborales diversas, tales como Petróleos Mexicanos con la Ley Federal del Trabajo y el Banco de México con un reglamento propio. Incluso en la misma dependencia pueden estar vigentes tres disposiciones laborales diversas, de conformidad con las categorías de los trabajadores públicos. Esto entraña el imperio de una selva semántica y jurídica que dificulta la configuración de un servicio público general y uniforme, tanto en el nivel macroadministrativo, como en el plano microadministrativo que se refiere al interior laboral de la administración pública (Guerrero Orozco, 2003: 29).

Si bien es cierto que, con la expedición de leyes de servicio profesional de carrera en materia administrativa, se ha tratado de subsanar la situación antes descrita (salvo algunos casos como el Instituto Federal Electoral o la Procuraduría Agraria por ser órganos autónomos), se considera que el problema de déficit institucional no se resuelve del todo, aunque sí se reconoce que representa un primer paso muy importante, y posiblemente de otros más que se tendrán que dar, si es que lo que se desea es contar con un sistema de mérito y profesional consolidado.

Aunado a ello, existen también problemas de carácter estructural de tipo administrativo y cultural, como la ausencia de diagnósticos claros que determinen el número de servidores públicos, ausencia de normatividad y de instrumentos en materia de exámenes de ingreso y de evaluación del desempeño, así como modelos para la certificación de capacidades. Obviamente toda una cultura del servicio civil o profesional de carrera.

¹² Para ver mayores detalles sobre este asunto véase Rafael Martínez Puón, “Retos y perspectivas de la profesionalización de la administración pública en México”, *Revista de Análisis y Gestión de Políticas Públicas* núm. 22, Madrid, España, INAP, septiembre-diciembre de 2001, Guillermo Haro Bélchez, “La vigente legislación de funcionarios en México y la necesidad de su reforma”, *La función pública en el proceso de modernización nacional*, Edo. de México, IAPEM, 1991. Guillermo Haro Bélchez, *Servicio público de carrera. Tradición y perspectivas México*, INAP y Miguel Duhalt Kraus, *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, INAP, 1977.

En resumen, los retos para un país como México con poca experiencia en esta materia, se consideran que son esencialmente cuatro. El primero, tiene que ver con la realización de diagnósticos de necesidades y con la creación de instrumentos técnicos-normativos que contribuyan a la ejecución del tipo de leyes aludidas. El segundo, tiene que ver con la socialización del tema, como un paso para la construcción de una cultura del servicio profesional de carrera. El tercero, tiene que ver con la permanente evaluación y monitoreo del servicio profesional de carrera. Y el cuarto, tiene que ver con que esta figura se haga extensiva a los otros poderes y órdenes de gobierno.

Con respecto al primer reto que, tiene que ver con la realización de diagnósticos, su importancia radica en saber, entre los aspectos más importantes, con qué número de servidores públicos cuenta la administración pública federal y de los demás órdenes de gobierno para determinar quiénes formarán parte del servicio profesional y quiénes no; la actualización, autorización y registro de estructuras orgánicas de las dependencias y órganos desconcentrados para definir los distintos puestos para su posible homologación; la identificación de perfiles y necesidades profesionales y los recursos económicos por invertir en los próximos años. De igual forma, el reto estará en la elaboración de todos los instrumentos técnico-normativos para el cabal funcionamiento del servicio profesional de carrera, como lo es el catálogo de puestos, el registro único de los servidores públicos, los exámenes de ingreso, los indicadores de evaluación del desempeño, el modelo para la certificación de capacidades, los lineamientos para los cursos de capacitación, los sistemas de puntos para los ascensos y promociones, entre otros más.

Con relación al segundo reto que, es la socialización del tema como factor coadyuvante en la construcción de una cultura del servicio profesional de carrera, es menester mencionar que, esta tarea no puede ser exclusiva de las instituciones gubernamentales y administrativas, para ello resultará imprescindible la participación de las universidades, las organizaciones civiles interesadas en estos temas, centros de investigación y la sociedad en general. Ya sea a través de la realización de cursos, seminarios, publicidad en medios, foros nacionales e internacionales, convenios universidades-gobiernos, reorientación de planes de carrera universitarios, investigación y publicaciones. En el mismo tenor, igual de importante será la socialización de los valores y principios del servicio profesional de carrera, que en la práctica tiendan a recuperar la confianza tanto de los propios servidores públicos como de los ciudadanos. En esta labor será esencial el papel que jugarán los propios servidores públicos como protagonistas del propio servicio y como constructores de una administración pública más pública y más democrática.

Con respecto al tercer reto, sin lugar a dudas, el monitoreo y evaluación del servicio profesional de carrera también será esencial, para observar los cambios que se produzcan en el desarrollo del servicio profesional de carrera tanto al interior de las organizaciones como por los beneficios que se generen en la sociedad. Llámese a través de órganos de control y evaluación internos y externos, la evaluación organizacional, la aplicación de encuestas para medir las percepciones de los servidores públicos y los ciudadanos. De tal forma que, todo este ejercicio permita reorientaciones, rediseños, con el interés de mejorar día a día el propio servicio profesional de carrera y los resultados para la ciudadanía. Por último, con respecto a la extensión del servicio profesional de carrera, lo deseable es que su implantación y consolidación no se agote en el orden federal sino que pueda ser llevado tanto a los otros poderes públicos como a los gobiernos estatales y municipales.

Como se puede observar, se trata de un proyecto de gran envergadura que implica un cambio cultural en los individuos y en las instituciones. Se trata de un proyecto que presentará dificultades y que llevará su tiempo. Sin embargo, nuestra tarea de hoy es sentar las bases para que se concrete de la mejor manera posible para que dé resultados en el corto y mediano plazo. Al respecto, la socialización del servicio profesional de carrera jugará un papel de primer orden ya que puede contribuir a la realización de consensos sobre la importancia de esta institución tanto por su aporte en la mejora de la administración pública y de sus propios servidores públicos, pero también por su aporte a la ciudadanía y a la gobernabilidad democrática que requiere el país.

LA IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS DE MÉRITO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CONTEMPORÁNEAS

Señala, Joan Prats (1998a):

Vivimos tiempos en los que es frecuente oír que los arreglos institucionales característicos del sistema de mérito socavan los incentivos de la eficiencia, la responsabilidad y la receptividad administrativa. Pero si es así, ¿por qué se encuentran tan extendidos y perviven con tanta fuerza? ¿Sólo por los intereses creados? Es difícil creer que una institución tan común y persistente en los países avanzados como inexistente o deficiente en los que no lo son resulte un modo ineficiente de resolver problemas. ¿No será que los problemas que el constituyente y el legislador han pre-

tendido que resolviera la institución están mal identificados? Lo que nos hace falta saber es para qué ha de ser eficiente la función pública y ante quién debe ser responsable y receptiva. Si en lugar de considerar que el sistema de mérito se justifica por sí mismo, indagemos la función social que realmente lo justifica, quizás podamos deshacer algunos equívocos y encontrar el criterio material de separación entre función pública y empleo público.

Para ello, está claro que la institucionalización de la función pública en su forma moderna de sistema de mérito, es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas y otras. El sistema de mérito se presenta como una institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica. Preguntarnos por el fundamento de la función pública institucionalizada en el sistema de mérito y profesional equivale a indagar cuáles son las funciones sociales (desde la perspectiva sociológica), los bienes jurídicos (desde la perspectiva jurídica) o los bienes económicos (desde la perspectiva económica) procurados por esta particular institución. De este modo, el conjunto de valores, principios y normas que integran el sistema de mérito se han institucionalizado porque resuelven problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva, que es necesario clarificar.

Aunado al valor de la seguridad jurídica, Francisco Longo (2004) considera que la realidad del Estado y de las sociedades contemporáneas obliga a completarlo con la parte de las exigencias de eficacia de la propia acción de gobierno. Si en la seguridad jurídica está la base de los requerimientos de imparcialidad y transparencia en el comportamiento de los servidores públicos (la igualdad en el acceso y la competencia abierta son, en ese sentido, elementos centrales), la eficacia del gobierno y la administración es el bien jurídico protegido por los requerimientos de profesionalidad y capacidad de aquellos, característicos de un sistema de mérito.

Seguridad jurídica y eficacia de la administración son pues principios que se hallan en la base de los servicios civiles o ahora llamados servidores profesionales de carrera. De esta forma, hablar de eficacia en un sistema de mérito necesariamente se tendrá que vincular a otro aspecto de suma importancia como es el de la gobernabilidad. Si se parte de la idea de Prats (1998b: 22), que la gobernabilidad es un atributo de las sociedades no de sus gobiernos, se debe entender ésta como la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positiva-

mente los desafíos y las oportunidades que se le plantean en un determinado tiempo. Gobernabilidad no es estabilidad política, sino creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo (Alcántara, 1995; Árbos y Giner, 1993). Al ser también una cualidad de la sociedad, también depende de los valores, las actitudes y los modelos mentales prevalecientes en la sociedad civil, es decir, del capital social o cultura cívica de los individuos y organizaciones que la integran. Consiguientemente un programa de fortalecimiento de la gobernabilidad será mucho más que un programa de reforma o modernización del gobierno y afectará al concepto mismo de ciudadanía. En ese sentido, se ha señalado con razón, que el enfoque de gobernabilidad va más allá de la reinención del gobierno, pues exige reinventar también la ciudadanía y la propia sociedad civil.

Según Joan Prats (1998b: 23):

los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios, sino de la convivencia social, si la sociedad no los integra en la cultura cívica ni los exige consiguiente y eficazmente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente. Si las fuerzas sociales y la opinión pública no reconocen la necesidad y el valor social de la función pública será muy difícil que ésta se “reinvente” a base de pedir a los funcionarios que se superen tirándose de sus cabellos.

En ese sentido, debe quedar muy claro, que una de las partes más interesadas en una figura como lo es el servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera no sólo deben ser los gobiernos sino también las sociedades. Es precisamente, en este punto en el que se reconoce la importancia de los sistemas de mérito, ya que no solamente su función y resultados se circunscriben al terreno de lo organizacional sino también su existencia propicia la generación de valores, formas de convivencia social y creación de una cultura cívica.

En este mismo orden de ideas, el sistema funcional de mérito, debidamente articulado, garantiza no sólo la eficiencia asignativa, la durabilidad de los compromisos legislativos, la confianza social y la seguridad jurídica, sino que es además, el arreglo institucional garantizador de la eficiencia interna de los organismos y agencias administrativas. Aunado a lo anterior, esta figura es un elemento que contribuye a la construcción de la necesaria cultura del servidor público. La existencia de un sistema de ingreso de los servidores públicos al sector gubernamental a través de criterios claros y objetivos con igualdad de oportuni-

dades; un sistema de evaluación permanente de los puestos públicos; la existencia de un sistema de profesionalización y actualización continuos; la existencia de una competencia interorganizativa sana en la que se entrelacen metas y objetivos; la estabilidad en el empleo para los servidores públicos; la implementación de criterios de calidad, eficiencia y obtención de resultados en todas las áreas de la función pública y el establecimiento de un sistema de incentivos y promociones, indiscutiblemente, son elementos que coadyuvan a la construcción de dicha cultura.

De igual manera, el sistema de mérito es un elemento que contribuye a fortalecer la capacidad de gobernar. Si la tendencia es gobernar con políticas públicas en las que esté de por medio la incorporación de la opinión pública en la toma de decisiones de la mayoría de los asuntos, es primordial contar con un cuerpo de servidores públicos profesionalizados para afrontar los problemas y nuevos desafíos de la administración pública, sensibles a las demandas sociales y capaces de transformar los requerimientos públicos en políticas y acciones de gobierno.

Para englobar todo lo señalado, es sustancial decir que el papel del sistema de mérito materializado en un servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera es fundamental, ya que a partir del cambio en lo organizacional que se genera, éste impactará en el comportamiento tanto de los propios servidores públicos como en las relaciones del Estado con la sociedad, sin duda, para mejorarla y procurar una mejor convivencia y beneficio para ambos. Además de ello, su existencia modifica valores y cultura tanto burocrática como ciudadana, intereses, actuaciones, desempeño, trato, diálogo, lenguaje y modo de vida, tendiente por supuesto, a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y a hacer más fuerte y saludable la pervivencia del Estado y de las instituciones. De ahí la importancia de su revisión, perfeccionamiento y establecimiento en aquellos países en los que esté ausente.

No obstante estos posibles beneficios, resulta sumamente conveniente señalar que el sistema de mérito no es una institucionalidad cristalizada. Según Joan Prats (1998a), como toda institución, es una entidad viviente hija de un proceso histórico de aprendizaje social incesante, que va produciendo su adaptación permanente, tanto por vías formales como informales. Obviamente, cada país ha seguido su propio curso histórico y ha construido su función pública específica. Pero es legítimo abstraer unas características comunes a todas las funciones públicas de las democracias avanzadas, integrantes de un modelo o tipo ideal

de sistema de mérito. Disponemos de diversas descripciones de estos modelos, suficientemente coincidentes para resultar operativas.

Ahora bien, a efectos de implantar un sistema de mérito y profesional en contextos particulares, habría que preguntarse lo siguiente: ¿las necesidades con las que se enfrenta una democracia consolidada son similares a aquellas con la que se enfrenta una sociedad en vías de consolidación hacia la democracia? Por supuesto que no. Según Ezra Suleiman (2000:11), para una burocracia establecida, la institución de una burocracia pública en ocasiones evoluciona de manera que se reduce de forma significativa su papel, o se ve forzada a perder legitimidad, o bien se mina su profesionalismo por medio de una politización de la misma. Para las jóvenes democracias –es el caso de algunos países latinoamericanos, entre ellos México– la cuestión principal a la que se enfrentan es de creación, por lo que el reto consiste en cómo desarrollar en una fase de transición un instrumento burocrático basado en el mérito y que sea profesional.

¿Por qué la necesidad de un aparato basado en el mérito y profesional? Simplemente, porque eso es lo que distingue, de acuerdo con Weber, a un orden patrimonial de un orden racional-legal. Aquello que se refiere Weber (1964: 337) como la variedad monocrática de burocracia, es un desarrollo que acompaña y subyace a todo orden capitalista y democrático. El desarrollo de la burocracia, en su mayor parte bajo auspicios capitalistas, ha creado la necesidad urgente de tener una administración estable, estricta y calculable. Es esta necesidad la que da a la burocracia un papel crucial en nuestra sociedad como elemento central en todo tipo de administración a gran escala. Pero sobre todo como un elemento que fortalece y consolida la democracia de un país.

Weber (1962: 215-216) contrario a las teorías modernas antiestatistas,¹³ sostenía que ninguna democracia podía verdaderamente anclarse o consolidarse, salvo que un Estado tuviera a su disposición una organización burocrática competente en la que pudiera confiar. Mantenía que las burocracias eran instrumentos inevitables en sociedades modernas y que ningún Estado puede funcionar sin un eficiente instrumento burocrático. Shumpeter (1949: 216) fue incluso más allá e identificó a la burocracia como un elemento indispensable para la democracia.

¹³Entre ellas la de la elección pública, uno de sus representantes William Niskanen (1971: 9) sostenía que la visión de la burocracia se basa en un simple modelo económico: el burócrata y los *bureaus* tratan de maximizar sus intereses. En otras palabras, buscan presupuestos muy superiores y un continuo aumento de personal. En su conjunto, la sociedad que paga a estos *bureaus*, claramente tiene un interés que es diametralmente opuesto al de los *bureaus*. Por tanto, la burocracia no puede contemplarse simplemente como un instrumento del Estado. Debe contemplarse, de acuerdo con el modelo económico, “como alguien que elige” y como un maximizador y como una institución con preferencias y objetivos propios.

Enumera la existencia de una burocracia profesional como una de las cinco condiciones necesarias para que exista un orden democrático. La burocracia escribió: “no constituye un obstáculo a la democracia sino un complemento inevitable de ésta. De forma similar es un complemento inevitable al desarrollo de la economía moderna”.

Juan Linz y Alfred Stepan (citados por Suleiman, 2000: 13) como estudiosos de la transición a la democracia consideran que una burocracia basada en el mérito y profesional resulta tan esencial para la consolidación democrática como una sociedad civil independiente, una sociedad políticamente autónoma, y el propio estado de derecho. Afirman, sea como sea, que cada uno contemple el papel del Estado, que una burocracia profesional y moderna es indispensable para la consolidación democrática.

La diferencia establecida entre lo que tienen que hacer las democracias consolidadas y aquellas que se encuentran en vías de consolidación democrática, con respecto al perfeccionamiento o creación de sus sistemas de mérito y profesionales respectivamente, permite establecer, desde ahora, distintos tipos de alcances y retos. La tarea para algunos países –de acuerdo con su estatus democrático– resultará mucho más ardua que para otros, pero seguramente igual de importante, si se parte del reconocimiento de la vigencia del modelo burocrático weberiano y propiamente de los servicios civiles o profesionales de carrera.

A pesar de estas consideraciones, lo que es necesario para las democracias contemporáneas, en cuanto a eficiencia y autonomía de las administraciones públicas se refiere, es pensar y sustentar lo señalado por Manuel Villoria (1996: 39):

necesitamos un modelo de modernización de la Administración Pública que defienda y potencie la democracia; ésta entendida no como la ley de la mayoría, sino como la regla de juego que permite que la múltiple diversidad de opiniones se exprese y se confronte... a través de la polémica, de la discusión de foros, parlamentos, etcétera.

Al final, dice Villoria (1996: 65), la modernización de la administración pública debe ser un instrumento más para minimizar los riesgos de esta máquina desbocada que es la sociedad moderna.

Por lo tanto, los sistemas de mérito y profesionales, como instrumentos que contribuyen al fortalecimiento de las administraciones públicas, no pueden ser sólo vistos como una solución a problemas de eficiencia y de calidad, ni como simples paliativos a problemas de corrupción y de incapacidad en los servidores

públicos. Por principio, tendrán que analizarse como un asunto mucho más complejo y que precisamente tenga que ver con el mantenimiento de la democracia, y, no descuide el control de esa maquinaria que es la administración pública y sus tentativas de institucionalización excesiva, ni destruir el papel de la democracia representativa y su sistema de articulación de intereses que al final incluye a la sociedad en su conjunto. Su importancia consiste en dotar a la administración pública de un mejor desempeño que contribuya a la construcción de la democracia y al fortalecimiento de la esfera pública, centro necesario de configuración del debate público.

FUNDAMENTOS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

El concepto de servicio profesional de carrera tiene como principales referentes los términos de lo que se conoce como servicio civil y función pública. El primero se identifica como el término adoptado en los países anglosajones como Estados Unidos e Inglaterra y el segundo tiene sus raíces en países como Francia y España. En México, desde los orígenes del estudio de esta figura, se adoptó el término de servicio civil de carrera, y en años recientes ha variado; algunos autores y legislaciones lo han denominado servicio público de carrera (Haro Bélchez, 2000; Aguilar; 1998), e incluso algunos especialistas como Vázquez Cano (2001) le dan el título de servicio público profesional de carrera, y de manera muy reciente, con algunos antecedentes en algunos servicios sectoriales, el término que se ha adoptado, y más aún por la ley de carácter federal, es el de servicio profesional de carrera. Antes de pasar al desarrollo de este término, se considera importante hacer una revisión de los orígenes históricos de lo que se conoce como servicio civil; la existencia de modelos de función pública o tipos de servicio civil, así como de algunos conceptos y distinciones. Evidentemente por su tradición histórica, el término de referencia será el de servicio civil.

Origen histórico

Los sistemas contemporáneos del servicio civil tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales en Europa y América desde finales del siglo XVIII. El empleado público (Sánchez Morón: 1997: 26) deja de ser un servidor personal de la corona para convertirse en funcionario del Estado, ente impersonal regido por leyes. Por otra parte, la supresión de privilegios estamentales y la proclamación del principio de igualdad ante la ley, permitirá al menos en teoría,

que cualquier ciudadano pueda acceder a los cargos públicos. En ese sentido, el célebre artículo 26 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano del 26 de agosto de 1789 proclama esta igualdad de los ciudadanos para ser admitidos a “toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos según la capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos”. La histórica fórmula combina los dos pilares sobre los que se fundamentará la identidad del servicio civil: la igualdad y el mérito (Longo, 2004).

El desarrollo de la figura del alto funcionariado, la centralización y la expansión de las actividades estatales va generando una clase funcionarial cada vez con más conciencia de su papel y de la dificultad de control desde la corte; en Prusia esta burocracia de origen aristocrático alcanza un poder desusado ya en el comienzo del siglo XVIII, a la vez que el centralismo alcanza una intensidad muy elevada con el nombramiento, por Federico Guillermo II, de los *steuerrät* para controlar los gobiernos regionales y locales; en Francia la centralización exige la creación de intendentes regionales que consiguen con el tiempo tener sus cargos de forma hereditaria; en Inglaterra, sin embargo, no hubo un control territorial tan intenso y se dejó la cuestión del día a día local en manos de los jueces de paz reclutados entre la burguesía local; en España subsiste una administración señorial paralela a la de los municipios, pero permanecen algunos de éstos con autogobierno, a todo ello se añaden los corregidores regios (Villoria, 2000: 142). Lo cierto es que el “aparato administrativo, que se va consolidando al tiempo que aumenta la conciencia nacional, comienza a desviar su fidelidad de la persona del Rey a la noción abstracta e impersonal del Estado” (Baena, 2000: 90).

De la misma forma, ante la avalancha de conocimientos y habilidades que requiere el funcionamiento del Estado, empiezan a desarrollarse en el siglo XVIII las denominadas “ciencias cameralistas y de policía”.¹⁴ Este desarrollo genera una conciencia de los conocimientos técnicos y una idea de servicio del Estado y no a la monarquía, como expresa el cameralista Von Justi. La toma de decisiones en consejo, que garantizaba un debate y una responsabilidad colectiva, empieza a no ser necesaria a finales de siglo cuando se genera un conocimiento suficiente y empieza a existir una clase funcionarial mínimamente competente organizada en departamentos ministeriales y ministerios (Villoria, 2000: 142).

Becke, Perry y Toonen (citados por Longo, 2004) relacionan el origen del servicio civil moderno con la producción histórica de cinco fenómenos: 1. la se-

¹⁴Véase Omar Guerrero Orozco, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, Fontamara, 1986.

paración de lo público y lo privado; 2. la separación de lo político y lo administrativo; 3. el desarrollo de la responsabilidad individual; 4. la seguridad en el empleo y 5. la selección por mérito e igualdad. Según Sánchez Morón (1997: 28), la concreción de estos principios en la legislación de cada país es un proceso largo y desigual, íntimamente ligado a la evolución social y a las concepciones políticas y culturales. El primer país que adopta un estatuto general de la función pública es España, en 1852. Italia tras el precedente de una ley de 1853 que establece una carrera administrativa, elaborará su primer texto único en 1908. Holanda lo hace en 1929 y Bélgica en 1937, fuertemente inspirada por el modelo británico. En Francia, si bien parte de su modelo —en particular el sistema de cuerpos— se prefigura en la era napoleónica, el primer estatuto no se promulgará hasta 1941 bajo el régimen de Vichy instaurado bajo la ocupación alemana durante la Segunda Guerra Mundial. En Estados Unidos la Pendleton Act de 1883 supone la abolición del sistema de despojos o botín político, e implica el nacimiento del servicio civil. Algunos presidentes, en especial Roosevelt, quien había formado parte de la Comisión del Servicio Civil, potenciaron el sistema de mérito, el marco normativo permanecerá hasta la Civil Service Reform de 1978, bajo el mandato del presidente Carter, que configura el modelo actual.

Como se puede observar, el seno propiamente de esta figura lo son los estados modernos. Todo parece indicar que tanto el cambio político o tránsito de monarquías a estados de derecho como de estados semif feudales a estados industriales son el caldo de cultivo para contar con estas figuras político-administrativas. Resulta claro que, la demanda de burocracias profesionales se convierte en un requisito *sine qua non* tanto para la continuidad en las políticas como para proporcionar seguridad jurídica y económica a los ciudadanos.

Conceptos y modelos de servicio profesional de carrera (fundamento metodológico)

De acuerdo con Mauricio Merino (1981: 482-483), el servicio civil se aplica a todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular. El servicio civil tiene tres cualidades características: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La primera se justifica por la selección de candidatos mediante la

aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; la segunda, se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia; y la tercera lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos.

Para Raymundo Amaro Guzmán (1996: 120-121), el servicio civil en su más amplio sentido, puede significar:

- a) el sector público de naturaleza civil, donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras, y administrativas del gobierno;
- b) el conjunto de leyes, decretos, reglamentos y disposiciones relativas al régimen de trabajo del personal civil estatal, aun cuando no se propicie la carrera del servidor público;
- c) administración científica del personal civil de las instituciones públicas donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa.

Otro autor latinoamericano como Oscar Oszlak (2001: 3) define el sistema de servicio civil como un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad.

Los conceptos de estos tres autores latinoamericanos son importantes, ya que no marcan una distinción entre tipos abiertos, cerrados o mixtos. Posiblemente esto se debe a la poca tradición y experiencia que se tiene en la implantación de esta figura.

A *contrario sensu* según Carles Ramió y Miquel Salvador (2002: 21-22) hay dos grandes modelos de función pública¹⁵ o de servicio civil como se encuentran organizados los empleados públicos: el modelo de gestión de recursos humanos cerrado y el modelo abierto. Con relación al modelo cerrado de gestión de recursos humanos o conocido también como sistema de carrera, parte de la consideración que el empleado público o funcionario va a estar vinculado de por vida a la administración, a la que prestará sus servicios en diferentes puestos de tra-

¹⁵Función pública entendida como noción circunscrita al núcleo estratégico del Estado para la que el sistema de mérito opera en su plenitud, como garantía institucional para la gobernabilidad de los países y que sería distinta del "empleo público" noción más amplia, en cuyo interior cabrían relaciones de empleo diferentes, más próximas a las que se dan en el ámbito empresarial. Véase Joan Prats, "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público", *Documentación Administrativa* núms. 241-242, Madrid, España, INAP, enero-agosto de 1995.

bajo de un mismo ámbito configurándose, de esta manera, su carrera profesional. Este es el sistema empleado en Francia, Alemania, Bélgica, Grecia, Portugal, Chile, Japón (articulado en cuerpos o categorías o agrupamientos).

Para abundar sobre este modelo, el servicio público de estructura cerrada tiene como características (Grazier, 1972: 22-30):

- *Estatuto o ley.* Existen leyes particulares para el servicio civil y los servidores públicos, no son empleados privados, sino empleados de derecho público. De tal forma que, tienen derechos y deberes especiales.
- *Carrera administrativa.* El ingreso al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en el esquema de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados. Lo más común es que se ingrese al sector gubernamental de joven, entre los 20 y 25 años, y se permanezca hasta los 60-65 años, ocupando cada vez puestos más importantes y con mayor responsabilidad.

La carrera administrativa se organiza de la siguiente manera:

- a) Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público escale los sucesivos niveles del área de la cual forma parte, o bien pasando a otra área. Para ello, necesita obtener ciertas calificaciones para alcanzar el puesto que desea.
- b) De lo anterior surge la necesidad de que el servidor público tenga una preparación y conocimiento general, y no especializado de la organización pública de la cual es miembro.
- c) El servidor público tiene como uno de sus principales derechos el de la estabilidad en su puesto de trabajo.
- d) El servidor público tiene deberes, de hecho se les puede prohibir que tengan alguna posición política (aunque es importante decir que este punto actualmente se está revisando en países como Francia y Alemania) (De Montricher, 1991; Ulrich, 1991) o de pertenecer a un sindicato, de organizar una manifestación pública o una huelga.
- e) En cuanto a la remuneración, ésta se prolonga con la pensión de retiro.

El tipo cerrado diseña una arquitectura que se fundamenta en los cuerpos que vienen a ser colectivos profesionales con rasgos básicos comunes (como la titulación o la especialidad, por ejemplo), dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escala interna y fijan los criterios de carrera profesional. Un rasgo distintivo del tipo cerrado es precisamente, su asunción del concepto

de carrera profesional dentro y entre cuerpos. Este planteamiento conduce a la elaboración de procesos selectivos de carácter colectivo, que dan acceso no a un puesto de trabajo sino a un cuerpo o a una categoría, a partir de la cual se desarrolla cierto tipo de funciones. Ello preconfigura tanto los instrumentos de selección (básicamente oposiciones) como el tipo de pruebas selectivas (de carácter genérico, para comprobar la adecuación de los candidatos a las características comunes de entrada al cuerpo). La selección suele apoyarse en ciertos mecanismos de acogida (formación y adiestramiento de entrada) que facilitan la adecuación de los empleados seleccionados a las distintas unidades de la organización (Ballart y Ramió, 2000: 348). Las ventajas que presenta el sistema de estructura cerrada es que forma servidores públicos adaptados a la administración pública, con espíritu de servicio, lo que obliga a ésta a crear de manera permanente instituciones y cursos especiales para la formación y capacitación de su personal.

Sin embargo, los riesgos que se corren con un sistema de estas características son diversos: la posibilidad de crear con el tiempo estructuras demasiado cerradas que potencialmente pueden convertirse en élites; crear cuadros de servidores públicos, que en el ánimo de ser neutros y apolíticos, se alejen del contacto con el ciudadano y del interés general. Para reforzar esta idea, Miguel Sánchez Morón (1997: 30) señala que la división en cuerpos favorece la desigualdad basada en privilegios de grupo, genera un *esprit de corps* que no siempre coincide con el interés general, facilita una cierta endogamia en detrimento de la pura aplicación del sistema de mérito y dificulta la gestión de los recursos humanos de la administración. Finalmente, la propia estabilidad en los puestos propicia la rutina y la poca creatividad de los servidores públicos. Estos riesgos que se mencionan, en la actualidad ya son considerados como problemas en algunos servicios civiles de carrera, un ejemplo es el caso francés (De Montricher, 1991: 67 y ss.), y por lo tanto se encuentran en revisión.

Con relación al segundo modelo que es el de estructura abierta también conocido como sistema de empleo, se basa en la diferenciación radical de los diferentes puestos de trabajo de la administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de los puestos de trabajo. Ello ha dado lugar a la formación del eslogan “el mejor hombre para cada puesto”. Se está entonces, ante un sistema basado en la especialización. La vinculación temporal de los funcionarios con la administración depende de la necesidad de permanencia de las funciones asociadas a los puestos de trabajo que ocupan. Este es el modelo empleado en países como Estados Unidos, Finlandia, Holanda, Suecia.

El servicio público de estructura abierta, tiene como características (Grazier, 1972: 7 y ss.):

- Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración. El reclutamiento y selección son con base en los requerimientos del puesto y la especialización.
- La persona es titular del puesto, si éste se elimina o se modifica y la persona es afectada, no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos y retiro.
- No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública.

Las ventajas de este sistema son la simplicidad, la flexibilidad y la rentabilidad. Es simple porque no se tiene que garantizar todo un sistema de ascensos, de calificación de méritos y de promociones. Es flexible porque puede integrarse todo tipo de profesionistas y pueden emplearse personas de otro sector que no sea el gubernamental y es rentable porque sólo se ocupa al personal que se necesita. Un ejemplo con algunas de esas características, lo son los Estados Unidos con sistemas de selección *post by post* que se aplican a un gran número de unidades, aunque muy vinculados a la confianza política de los dirigentes políticos (Ramíó y Salvador, 2002: 18). Los estadounidenses adoptaron espontáneamente el sistema de función pública de estructura abierta, a causa de una gran desconfianza en la burocracia. La ideología política y democrática anterior a la puesta en marcha de este sistema era extremadamente alérgica –como se dice hoy en día– a los fenómenos burocráticos. Para los fundadores de Estados Unidos, la administración era un mal necesario que había que reducir al máximo, porque no podía salir nada bueno de ella (Grazier, 1979: 42).

A estos dos modelos que hacen referencia a la estructura de la función pública o servicio civil, cabe añadir la variable del grado de neutralidad de un sistema de reclutamiento de personal, es decir, si el personal de la administración es seleccionado únicamente en función de su capacidad profesional, frente al grado de politización, en el caso de que el personal público sea reclutado bajo criterios de confianza política. En muchos modelos administrativos predomina el sistema neutral, es decir, los empleados públicos son reclutados en función de su capacidad profesional. Esto suele ser así, excepto en el caso, de los altos cargos de las diferentes organizaciones públicas, que normalmente son ocupados por políticos o personas seleccionadas bajo criterios de confianza política (eventuales). En estos casos su vinculación con la administración es sólo temporal (Ramíó y Sal-

vador, 2002: 19). En cuanto a los espacios reservados para los cargos de confianza política varían de un país a otro, no existe un porcentaje, ni una cantidad igual para todos los países.

Sobre los modelos cerrado y abierto, se considera posible combinarlos, con la idea de no incurrir en la rigidez y de aplicar lo mejor de cada uno. Eso finalmente dependerá de las necesidades y condiciones de cada estructura administrativa pública, pero incluso también de su propia evolución. De la combinación resultante surge un tipo híbrido, a partir del cual se diseñarán diversos puestos de trabajo y se definirá la carrera administrativa. Ejemplo de este tipo de servicios se encuentran en España e Inglaterra.

Caso contrario al sistema neutral es el sistema politizado, caracterizado por un nivel de politización predominante en la administración. Los casos más significativos se encuentran en la administración de Estados Unidos del siglo XIX (*spoils system*) o en la administración española del siglo XIX (cesantías) o generalmente en aquellas administraciones en las que no se llegó a implantar la figura, como en la mayoría de las administraciones públicas latinoamericanas contemporáneas (sistema de patronazgo o en su versión negativa *spoils system*). El sistema de botín, de cesantías o patronazgo consiste en que los empleados públicos se renuevan después de un periodo de elecciones cuando el partido ganador en las mismas, recompensa a algunos de sus seguidores nombrándolos para los puestos públicos (Ramió, 1999: 75).

Ahora bien, ¿por qué es importante saber esto en cuanto a la diferenciación de modelos de función pública o servicio civil? Según Carles Ramió y Miquel Salvador (2002: 23), la definición inicial del modelo a partir de los parámetros abierto-cerrado y politización-profesionalización es el primer paso para la construcción del sistema de servicio civil. Lo cual nos llevará posteriormente, una vez teniendo claro este esquema, a la definición de la política de recursos humanos y a la operativización de esas políticas. Inclusive, el conocimiento de los modelos, metodológicamente hablando, también permite identificar los tipos de servicio civil existentes. Pareciera que con la diversidad de tipos de servicios civiles existentes hoy día, la metodología antes mencionada pudiera parecer insuficiente, lo cual no es así. Precisamente el enorme referente aunque es básico, consiste precisamente en utilizarlo como marco para poder a partir de ahí, hacer una serie de distinciones y grados de servicio civil.

Lo que es una realidad, a la luz de la evolución y desarrollo de los servicios civiles o profesionales en el mundo, es que cada vez más, resulta sumamente

complejo encontrar definiciones concretas a lo que es y representa una figura de esta naturaleza. Es importante advertir que, estos conceptos y distinciones son simplemente un referente y no pretenden ser un reflejo preciso de la realidad. En efecto, las tendencias a lo mixto, la incorporación de factores de flexibilidad propios de las empresas privadas, la laborización de la función pública, así como la transformación del derecho público con referencia a la función pública, son elementos que están a la orden del día, pero que a su vez imposibilitan la exposición de conceptos y distinciones precisas. Hoy día la diversidad¹⁶ es tan vasta que las simples definiciones y conceptos resultan insuficientes. No obstante la diversidad, si se tuvieran que elegir elementos distintivos identificamos a los siguientes:

FIGURA 1
Elementos distintivos de los servicios civiles o profesionales de carrera

Profesionalización-politización
Abiertos-cerrados-mixtos-semicerrados-semiabiertos
Centralizados-descentralizados-semidescentralizados-semicentralizados
Laborizados-administrativos-mixtos
Especialistas-Generalistas
Tradicionales o clásicos-modernos

Por otra parte, cabe agregar que la existencia del servicio civil de carrera, no significa que del todo desaparezca el sistema de designación política, las estructuras sindicales o el personal por contrato laboral. La experiencia internacional señala que los servicios civiles de carrera de cualquier país del mundo, no cubren en su totalidad a todo el personal de la administración. Países como Estados Unidos, Inglaterra y Francia, que tienen la mayor tradición en esta materia, en sus administraciones prevalecen al mismo tiempo cuatro sistemas de personal como la designación política o los nombramientos políticos (para puestos superiores) y la negociación sindical; el propio servicio civil y para el caso de los Estados Unidos se agregaría lo que en su momento fue conocido como acción afirmativa (espacios destinados a discapacitados, por género, por raza, entre otros) (Klingner y Nalbandian: 2002: 7-9).

¹⁶Para este tema se recomienda ampliamente el artículo de Mauricio Dussauge Laguna "¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual".

Un primer elemento a considerar es la amplitud del espacio que se reserva a los altos cargos, a los eventuales y a determinados directivos públicos (por ejemplo, gerentes) seleccionados sobre la base de criterios de confianza política y subsidiariamente de carácter profesional. Estos colectivos configuran un ámbito de gestión estratégico que algunos autores como Quermonne (citado por Ballart y Ramíó, 2000: 351) definen como *spoils system* de circuito abierto. Un segundo elemento a considerar es la amplitud del espacio que se reserva a jefes administrativos profesionales que son seleccionados por una combinación de méritos profesionales con criterios de confianza personal o política utilizando el mecanismo de libre designación. Este colectivo configura un ámbito de gestión semiestratégico que Quermonne define como *spoils system* de circuito cerrado.

La parte interesante consiste en saber cuál es el nivel que le tendría que corresponder a cada una de estas figuras, sobre este punto, se coincide con lo que señala Guy Peters (1995: 90) en cuanto a que la controversia de la designación política o de la designación por méritos –por mencionar los ejemplos centrales– es cuestión de grado. Virtualmente todos los sistemas políticos tienen cierto nivel en que las designaciones son claramente políticas –con frecuencia posiciones de “elaboración de políticas”– y también tienen empleos que se ocupan en forma relativamente rutinaria por alguna especie de sistema de méritos. Por tanto, el problema consiste en saber hasta qué nivel de la escala de la jerarquía administrativa podrán hacerse designaciones por méritos o por lo menos no abiertamente políticas, o hasta donde llegan los límites de las designaciones políticas. En esto consiste el meollo de la cuestión.

Lo que sí se puede hacer es identificar elementos comunes de los servicios civiles o profesionales con base en un corte transversal de las distintas experiencias nacionales, que de alguna manera también nos indican lo que es y no es un servicio civil o profesional de carrera. Estos serían en todo caso los cuatro elementos comunes: a) los sistemas e instrumentos de acceso, esto es, el conjunto de mecanismos establecidos para el reclutamiento y selección de empleados públicos hasta mecanismos como la promoción y evaluación; b) la organización de la carrera profesional, que arranca de la distinción básica entre sistemas de carrera y de empleo; c) el conjunto de derechos y deberes establecidos para el reclutamiento y selección de los servidores públicos; d) la administración del sistema de servicio civil, que hace referencia fundamentalmente al grado de centralización-descentralización de éste.¹⁷

¹⁷ Para este ejercicio, se recomienda ampliamente el libro de Francisco Longo *Mérito y flexibilidad*, Barcelona, España, Paidós, 2004; y el trabajo de Oscar Oszlak, *El servicio civil en América Latina y el Caribe*:

En resumen, lo que se pretende dar a entender es que aun con la existencia de un servicio civil prevalecerán estructuras que no necesariamente formarán parte del mismo, esto significa que no existen servicios civiles de carrera “puros”. Para finalizar, desde nuestra perspectiva, el servicio civil es el sistema que le brinda a los servidores públicos a través de reglas formales e informales estabilidad en el empleo y profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso objetivos y claros que se sustentan en el mérito y la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente que tiende a la materialización de una carrera administrativa, con el propósito de que la administración pública cumpla con sus programas y alcance sus metas para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de la ciudadanía de manera independiente e imparcial. En ese sentido, el servicio civil le proporciona a la administración pública una cara distinta en la que la política juega un papel de dirección y control de acuerdo con el principio democrático pero no como parte de su patrimonio. La función del servicio civil no se agota en lo organizacional, sino que además incide y participa en el fortalecimiento institucional de todo un país.

Servicio profesional de carrera

Por principio, el término de servicio profesional de carrera, con base en lo que señala el artículo 2o. de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se define como “el mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.

Si bien es cierto que esta definición no difiere de las definiciones tradicionales sobre esta figura, si valdría mencionar que el elemento “para beneficio de la sociedad”, si es destacable, tomando en cuenta que con ello se rompe la idea del carácter endógeno de este tipo de figuras, en cuanto a que sólo funcionan al interior de las organizaciones. En ese sentido, el servicio profesional de carrera se constituye como parte de la vida cívica de las sociedades modernas (Guerrero Orozco, 2003). Por otro lado, se considera que, por los elementos no tradicionales que trata de incorporar de carácter gerencial –llámese certificación de capacidades, evaluación del desempeño, tecnologías de la información, entre otros– sí representa un paso adelante o definición avanzada con respecto a lo que representaría un servicio civil de carrera de carácter tradicional o clásico.

situación y retos futuros, Buenos Aires, Argentina, VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre de 2001.

El énfasis en el adjetivo “profesional” de acuerdo con Juan Pablo Guerrero Amparán (2002) radica en concebir un sistema de mérito competitivo, flexible y que incorpore la evaluación del desempeño como antídoto a la inamovilidad. En resumen, el servicio profesional de carrera trata de unir dos elementos: por una parte, la carrera administrativa, propio de los sistemas de servicio civil tradicionales (Alemania, Francia, España), con el tema de la profesionalización mucho más propio de los sistemas abiertos o sajones. Por lo que se constituye en un elemento revalorado y modernizado a partir de la democratización del quehacer y saber administrativo. De tal forma que, sea posible unir mérito con flexibilidad, desarrollo profesional con evaluación del desempeño, funciones con certificación de capacidades, capacitación con calidad en la prestación de los servicios, y servicio público con competitividad. Como ya se mencionó en un principio, los servicios profesionales de carrera incluyen líneas de acción propias de lo que se conocen como servicios civiles con reformas de segunda generación.

Por último, en la Carta Iberoamericana de la Función Pública firmada en 2003 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se destacan las siguientes notas básicas que le dan soporte a lo señalado:

- a) Se entiende por administración profesional una administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación al principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.
- b) La noción utilizada es compatible con la existencia de diferentes modelos de función pública. Los arreglos institucionales que enmarcan el acceso al empleo público, la carrera de los empleados públicos, las atribuciones de los diferentes actores y otros elementos de la gestión del empleo y los recursos humanos no tienen por qué ser necesariamente los mismos en los distintos entornos nacionales.

Para el caso de México, si bien esta definición de servicio profesional de carrera bien pudiera ser ahora mismo un referente conceptual para los diferentes tipos de administraciones públicas, esto no ha sido así, cada administración pública comenzando por la federal, ha adoptado el término a su manera a diferencia de otras administraciones públicas, por ejemplo a nivel de los estados de la República (con excepción de Zacatecas), los títulos de servicio público de carrera o servicio civil son los que se han plasmado en sus respectivas legislaciones, como se verá más adelante. Esto si bien es cierto, no representa tampoco un problema grave, tomando en cuenta que, en conjunto las definiciones persiguen el mismo espíritu, la situación no está exenta de posibles confusiones.

EXPERIENCIAS DE SERVICIOS CIVILES

El propósito de este apartado es el de exponer distintas experiencias en materia de servicio civil tanto de países con sistemas consolidados de servicio civil como de países con sistemas de reciente creación. La idea es distinguir características propias y posibles semejanzas, así como las recientes reformas y tendencias. Los casos por exponer se refieren desde la experiencia europea con los casos de Alemania, Francia, Inglaterra, Suecia, España, la experiencia americana con los casos de Estados Unidos y Chile y la experiencia asiática con el caso de Japón.

La experiencia europea

Para explicar la experiencia europea se tomaron como ejemplos cinco países que tienen una larga tradición en la materia, como son Alemania, Francia, Inglaterra, Suecia y España. En todos ellos, hay marcadas diferencias, desde los más conservadores y con mayor tradición como lo son el alemán y francés –en ese orden– que no presentan demasiados cambios en sus servicios civiles desde que se fundaron, hasta los casos de Inglaterra (cambios radicales) y España (cambios moderados), cuyos servicios civiles han venido evolucionando a la par de sus propias reformas administrativas y de la relación del Estado con sus trabajadores. Finalmente, se expone un caso excepcional como el sueco, cuyo servicio civil se ha modificado radicalmente en función de su quehacer político-administrativo, en el que ha estado de por medio un profundo proceso de descentralización y privatización de actividades y servicios públicos, pero incluso con el distintivo de que su servicio civil es de carácter laboral, lo que lo hace totalmente diferente y alternativo en comparación con los servicios civiles tradicionales e incluso mixtos.

Alemania

Antecedentes históricos

Las transformaciones de la función pública alemana se comenzaron a dar a principios del siglo XVIII, fue Federico Guillermo I de Prusia (1713-1740), quien transformó lo que venía siendo un conjunto heterogéneo de funcionarios corruptos en una burocracia modélica, a la que inculcó un acendrado sentido del deber y una sumisión hacia el monarca rayana en el servilismo. Para ello se apoyó en una burguesía ilustrada previamente formada en las ciencias camerales (Guerrero Orozco, 1986) y seleccionada rigurosamente sin concesiones a las influencias

personales (no siempre, sin embargo, la función pública alemana se libraría con posteridad de un cierto nepotismo). El funcionario, una vez reclutado, conocía sus deberes y derechos, recibía una retribución suficiente y podía ascender por sus méritos hasta los puestos más elevados. Su carrera dependía en muy buena medida de los informes periódicos personales a sus superiores, método de evaluación que todavía cumple un papel importante en la moderna función pública germana. La precisión de las órdenes y las instrucciones y un estricto procedimiento disciplinario completaban el modelo. De esta forma, se creó un verdadero grupo social muy compacto y preparado técnicamente, separado de la sociedad por su sentimiento de fidelidad y el formalismo de su actuación, comprometido con la reforma del Estado y con el regular funcionamiento de la administración, del que se deriva su prestigio social (Sánchez Morón, 1997: 30). Todo este conjunto de cambios dieron lugar a la institucionalización de la función pública profesional alemana y a su codificación en 1794 a través de la “ley general” prusiana, especie de constitución que especificaba los derechos y los deberes reales, redefiniendo el papel de los funcionarios y creando relaciones laborales con el Estado en términos de derecho público (Ulrich, 1991: 85).

Con variantes entre los principados alemanes, aún se tardó otros 30 años, antes de desarrollar rasgos básicos adicionales de la función pública profesional, tal como la conocemos hoy, y especialmente antes de legislar garantías contra el despido arbitrario, en códigos disciplinarios (1823), reconociendo así *de facto* una titularidad vitalicia. Se garantizaron también derechos de pensión, regulándose el acceso a la función pública, con exigencia de formación universitaria para el nivel superior. En 1873, tras la declaración del II Reich alemán, se hizo ley un código funcional, basado esencialmente en las codificaciones prusianas (Ulrich, 1991: 85). Es importante señalar que, la doctrina alemana de derecho público construye la teoría de las relaciones especiales de sujeción, teoría que por encima de los cambios constitucionales, mantendrá su vigencia y aceptación hasta hace un par de decenios. Según esta teoría, elaborada a finales del siglo XIX por O. Mayer, el funcionario en virtud de su ingreso en el servicio (que es un acto voluntario) queda situado en una relación con el Estado distinta de la que tiene el ciudadano común. Esta relación faculta al Estado para imponer al funcionario relaciones jerárquicas y disciplinarias, necesarias para mantener la eficacia de la maquinaria administrativa. Pero no sólo eso, sino que le coloca en un “estado de libertad restringida”, en virtud del cual una parte de sus derechos fundamentales quedan subordinados a las necesidades del servicio. Tales limitaciones puede imponerlas

la administración incluso al margen de la ley (según la teoría más clásica) pues el dominio de la ley es sólo el de las relaciones generales (de poder, de sujeción, de libertad y de garantía de la propiedad) entre el Estado y los ciudadanos en cuanto tales (lo que no obsta la codificación legal de las relaciones funcionariales, que lleva a cabo la *Reichbeamtengesetz* del 31 de marzo de 1873) (Sánchez Morón, 1997: 31).

Sin embargo, no será sino hasta mediados del siglo pasado en el que se materializarían gran parte de las ideas de la teoría de las relaciones especiales de sujeción. La turbulenta República de Weimar sirvió de contraejemplo en la construcción del sistema político de la segunda posguerra y en el diseño de la Ley Fundamental de Bonn de 1949.¹⁸ Esta Ley Fundamental estableció un Estado deliberadamente fragmentado, formado por estados soberanos (*Länder*) y basado en la división de poderes, la negociación y la cooperación, siguiendo la tradición histórica alemana, a diferencia de la tradición francesa e inglesa, basada en la idea del Estado-nación y la concentración de poder. Tres principios de la Ley Fundamental suscitaron un consenso unánime entre sus principales artífices: a) Debía implantarse el estado de derecho en Alemania. b) Se debía garantizar el bienestar social (*Sozialstaat*). c) El Estado alemán debía constituirse en una república con estructura federal (*Bundesstaat*). Los tres principios sirven para entender la concepción del Estado, sus relaciones con la sociedad civil y las relaciones entre los funcionarios y los políticos en la formulación de las políticas públicas. De tal manera que, el estado de derecho basado en la primacía de la ley y la defensa de los ciudadanos frente a los abusos del poder, restringe la discrecionalidad de los funcionarios, los protege de las injerencias del poder político y les permite configurarse en un poder autónomo.

En 1990 se culminó el proceso de formación del Estado alemán mediante la incorporación del sistema oriental al occidental, dando lugar a la actual República Federal de Alemania con una democracia consolidada y uno de los principales estados pilares de la Unión Europea. La nueva República Federal de Ale-

¹⁸El período entre guerras interrumpió el desarrollo hasta entonces logrado; la Ley de Restauración de la función pública del 7 de abril de 1933 ordenó la separación de los funcionarios "desleales" y la Ley de Función Pública del 26 de enero de 1937 expresaba el deseo de constituir un funcionariado absolutamente vinculado al partido, y en especial a la figura del dictador. La resolución del Reichstag del 26 de abril de 1942 otorgó a aquél la posibilidad de "separar del cargo y rango respectivo a cualquier funcionario que dejase de observar los preceptos antes mencionados". La tradición se recuperó cuando el artículo 33, sección 5 de la Constitución Federal de 1949 declaró que la función pública se regularía por sus principios tradicionales provenientes de la primera República alemana (Montoro, 1987: 12).

mania (RFA) nació a partir de cuatro acuerdos, utilizando como base el artículo 23 de la Ley Fundamental por el que el sistema occidental se trasladaría al este después de la unificación (Parrado, 2002: 102-103):

1. Una unión económica monetaria y social, que evitaría la emigración masiva de trabajadores del este hacia el oeste y que homogeneizaría el nivel de vida de los 16 *Länder*.
2. Un acuerdo sobre el proceso electoral para adaptar la situación de la antigua República Democrática Alemana (RDA) al nuevo contexto.
3. Un tratado sobre la unificación por el que se designaba a Berlín la capital de Alemania y se pretendía la uniformización de las administraciones públicas y de la legislación.
4. El acuerdo de Dos (Unión Soviética-RDA) más Cuatro (los Estados Unidos-Francia-Reino Unido-RFA) por el que se incluía a la RFA en el sistema occidental de seguridad. En este acuerdo se reducía el tamaño de las tropas alemanas a 370,000 soldados, se permitía la estancia de los soldados soviéticos hasta 1994 y se adquiría el compromiso de no establecer tropas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el territorio de la antigua RDA.

Organización de la función pública alemana

Las normas que se ocupan del régimen jurídico del personal al servicio de las administraciones públicas están encabezadas por los principios constitucionales recogidos en la Ley Fundamental de Bonn. Algunos de ellos han sido desarrollados por diversas normas legales y reglamentarias. Deben destacarse la Ley-Marco Federal de Derecho de Funcionarios (*Beamtenrechtsrahmengesetz*) del 27 de febrero de 1985, en la redacción del 24 de julio de 1995 y la Ley Federal sobre el Estatuto de los Funcionarios de la Federación (*Bundesbeamtengesetz*) del 27 de febrero de 1985, reformada el 14 de septiembre de 1994. La particularidad de la naturaleza de la relación de servicio de los funcionarios alemanes en relación con otros sistemas, es que no solamente es una relación jurídica pública, sino que comporta además una determinada relación de fidelidad mutua. Este principio da lugar a que exista un conjunto de obligaciones recíprocas entre el Estado y el funcionario. Concretamente al Estado le incumbe una obligación de asistencia y protección al funcionariado, la cual ha sido perfilada por el Tribunal Constitucional Federal de Karlsruhe en términos amplios. Los funcionarios, por su parte, se encuentran obligados a garantizar, en todo momento, el orden fundamental liberal y democrático y tienen prohibida la huelga para la negociación

de las condiciones salariales y de trabajo. Como dato importante se tiene que agregar que hay una dicotomía entre el régimen estatutario de derecho público de los funcionarios, que está basado en el sistema de carrera —estamos hablando de un sistema cerrado—, y el régimen de los empleados y trabajadores, que es de naturaleza jurídico-privada y está sujeto a negociación colectiva (Montoro, 1987: 29).

La Ley Fundamental de Bonn reconoce los criterios de aptitud, cualificación y rendimiento profesional en el acceso a todo cargo público. Estos principios ordenadores son aplicables a las distintas administraciones territoriales de la República Federal (Federación-*Bund*-, *Länder* y ayuntamientos-*Stadt*-). Esto significa que el diseño legal de la función pública es homogéneo para todos los niveles territoriales, más no uniforme por las distintas formas organizativas de las que se conforman los *Länder*. La ley marco de 1985 sirve de referencia para las leyes específicas de los *Länder* por lo que las diferencias entre los tres niveles territoriales son insignificantes (Parrado, 2002: 114). En todos ellos la relación funcional viene definida primordialmente por la existencia de una relación de servicio a una persona jurídica de derecho público para el ejercicio de las prerrogativas públicas de que aquella sea titular. Los titulares de los distintos servicios públicos disponen de un cierto margen para configurar la relación de servicio como funcional o como laboral. También el número y tipo de los puestos de trabajo están determinados por la potestad de organización de carácter público. Cabe señalar que existen ciertas particularidades, en relación con la estructura de la función pública de algunos *Länder* por lo que también la oferta, reclutamiento y promoción de trabajo es distinta. A título de ejemplo, en Baviera no hay funcionarios políticos (Asensio, 1997: 18).

Al igual que en los *Länder*, este esquema de carácter descentralizado se reproduce en los propios ministerios o en lo que se denomina como administración federal central. El reclutamiento y la promoción están determinados dentro de cada ministerio y no por una organización representante de la administración como un todo. Aunque este entramado no parece ajustarse al tipo ideal de burocracia de Weber, el arreglo, sin embargo, tiende a cimentar más que a romper la unidad política desde que los funcionarios germanos tienen generalmente un modelo común de entrenamiento y de conocimiento sobre la administración (Timmins, 2000: 83).

En la República Federal Alemana no se sigue el sistema de oposición, por su rigidez y por considerar que no puede apreciarse correctamente la aptitud del individuo. Existen cuatro categorías de funcionarios: categoría superior, categoría alta, categoría media, y categoría subalterna (*höherer, gehobener, mittlerer und*

einfacher Dienst). Estas categorías se subdividen en distintos grados, que pueden ser adquiridos desde el ingreso, por vía de promoción, por todos los funcionarios que pertenezcan a esa categoría. Se produce una rígida separación de empleo y grado, en aplicación rígida del sistema de carrera administrativa. Una característica notable del sistema alemán de selección de personal en la administración pública es que el proceso se desarrolla a lo largo de sucesivas etapas en un lapso prolongado. Este lapso es directamente proporcional a la importancia de la categoría a la que se desea ingresar (Asensio, 1997: 19).

El sistema carece de cuerpos funcionariales que aglutinen y cohesionen a sus miembros de instituciones educativas elitistas. La educación superior es prácticamente gratuita, y el sistema de ayudas del Estado permite que los alumnos estudien prácticamente lo que quieran y donde quieran. El estado de derecho (*Rechtsstaat*) y la cultura burocrática legalista demandan especialmente juristas. De tal modo que la legislación federal ha implantado un plan de estudios totalmente estandarizado, por lo que la formación recibida en Heilderberg, en Greiswald o en Berlín es la misma y no existe ninguna universidad que claramente predomine sobre las otras en las biografías de los altos funcionarios. La inexistencia de una universidad específica en la que se licencien los candidatos a los puestos directivos no permite la formación de una élite cohesionada. La élite, en todo caso, se ha venido conformando más por una situación de afinidad profesional, para esta situación en concreto, los juristas han dominado o cubierto gran parte de los puestos de la burocracia en una proporción de un 57 por ciento; aunque en los últimos años con una presencia cada vez menor (Parrado, 2002: 114-116; Ulrich, 1991: 92-93).

Cabe mencionar que la excepción al esquema educativo mencionado lo es la creación de dos escuelas de formación continua para altos funcionarios como lo es la Academia Federal de Administración Pública fundada en 1969 según el modelo del Civil Service College británico y la Academia Speyer fundada en 1947 e inspirada en la Escuela Nacional de Administración Pública de Francia (Montoro, 1987: 196). Ambas instituciones ofrecen cursos de formación avanzada para altos funcionarios en los campos de teoría de la organización, en presupuestación, en liderazgo, en política de personal, en tecnologías de la información y en las organizaciones internacionales (Ulrich, 1991: 88).

El modelo alemán se basa en un sistema muy formalizado de selección por etapas, que combina teoría y práctica. En el servicio superior, una primera selección (examen de Estado), posterior a la graduación universitaria, da lugar a un

servicio preparatorio, de dos años de duración, que combina la formación teórica con la realización de prácticas laborales, diferentes según la especialidad. Este servicio culmina con un segundo examen de Estado, a cargo de un tribunal independiente, cuya superación habilita para el desempeño de funciones públicas, manteniéndose tres años más la condición de funcionario a prueba, sin estabilidad, que se ganará después de un pronunciamiento favorable a los titulares de los órganos en los que se ha prestado el servicio. En los otros tres niveles de servicio, por debajo del superior, las reglas básicas son las mismas, si bien el primer examen es sustituido por la certificación escolar, y algunos plazos se reducen (Longo, 2004). Cabe agregar que, es bastante normal que muchos aspirantes demuestren una experiencia de más de siete años en el sector privado, en institutos de investigación o en agencias públicas dependientes del ministerio (Parrado, 2002: 115).

Con relación al reclutamiento propiamente dicho, queda a cargo de los responsables ministeriales y de los *Länder* que eligen, entre los funcionarios habilitados que hayan presentado candidatura, o quienes más se adecuen, a su juicio. La participación de los representantes del personal en esta selección es un significativo factor limitante de la discrecionalidad directiva en este campo.

En cuanto a la promoción está ligada al ascenso de grado dentro de cada categoría (*Dienst*), pero ello no implica un cambio de empleo necesariamente, ya que en Alemania se considera disfuncional que un ascenso lleve aparejado el cambio del puesto, porque se entiende que la unidad administrativa podría perder un funcionario que ha prestado satisfactoriamente sus servicios y que es posible que desee permanecer en el mismo puesto de trabajo, sin que ello sea obstáculo para su carrera profesional (Asensio, 1997: 20).

No obstante ello, no existen mecanismos claros de promoción interna para favorecer el ascenso de una categoría a otra superior, ya que la carrera profesional se entiende como el ascenso de grados dentro de la misma categoría. La pertenencia a cada una de ellas está determinada por los estudios realizados y los exámenes y periodos de prácticas superados. El ascenso de una categoría a otra superior debe hacerse por medio de exámenes. Es frecuente en Alemania que la antigüedad produzca el efecto de un ascenso de grado, de un modo más automático, al incorporarse nuevos efectivos a los grados más bajos de cada categoría. Esto se denomina “efecto *paternoster*” y es uno de los puntos para los que se propone la reforma del sistema por las disfunciones que produce. Tiene también gran importancia en la promoción profesional las calificaciones

que el funcionario haya obtenido con anterioridad. Para poder consolidar su ascenso, el funcionario pasa un periodo de prueba que tiene una duración máxima de un año. Cabe agregar que, no puede producirse el ascenso de grado de funcionarios durante el año siguiente a la finalización de su proceso de selección ni en los dos años precedentes a la jubilación.

Por otra parte, no está prevista la figura de la excedencia en el sistema alemán, dada la especial naturaleza de la relación de servicio. El cese en el servicio se orienta más bien hacia el cobro de una pensión cuando el funcionario ha desempeñado ya durante algunos años cargos públicos. En cuanto a la movilidad es en general voluntaria. Para conseguir la movilidad geográfica hacia la antigua República Democrática Alemana, tras la reunificación ha sido preciso arbitrar complementos salariales para que los funcionarios aceptaran el traslado. Con respecto a la movilidad funcional, el traslado de destino en interés del servicio sólo es posible si el nuevo puesto se corresponde a su grado y el nuevo destino conlleva una retribución total equivalente al menos a la que venía percibiendo. El cambio de un puesto a otro, en el interior de un mismo servicio, requiere la condición de que el nuevo puesto sea equivalente en cualificación al que el funcionario ocupaba anteriormente (Asensio, 1997: 21).

Entre otros derechos de los funcionarios alemanes están los de derecho a la formación profesional, a un salario adecuado y a una pensión, así como a una remuneración igual para los titulares de puestos iguales o similares, dentro de la misma carrera, sobre la base de que la actividad, rendimiento, responsabilidad y carga de trabajo a ellos exigida es la misma; el derecho a la compatibilidad también está contemplado por la Ley-Marco, salvo los casos en que se ocupen puestos en el Ejecutivo y el parlamento o entre el parlamento federal o los parlamentos regionales al mismo tiempo (Montoro, 1987: 45-50). En cuanto a obligaciones, además de guardar fidelidad jurídica-pública al Estado está la obligación de guardar reserva de los asuntos que conocen por el cargo que ocupan. Al entenderse la relación personal profesional como vitalicia, es posible incluso iniciar un expediente disciplinario a un pensionista si no ha respetado la confidencialidad de los asuntos que conoció cuando era funcionario (Asensio, 1997: 22; Montoro, 1987: 124).

Cabe señalar como datos adicionales que, entre 1950 y 1989, el número de empleados públicos se duplicó pasando de 2.2 millones a 4.6 millones, estabilizándose en torno a esa cifra durante los años ochenta. Con la unificación, el número de empleados públicos ascendió a 6.7 millones, número excesivamente elevado en términos comparados. El gobierno federal tuvo que reducir el empleo

público para poder aliviar así el costo económico de la unificación. A partir de 1995 se adoptó una estrategia de “adelgazamiento” del aparato gubernamental (*Schlanker Staat*), que contribuyó a reducir el empleo público a 5'163,800 en 1997. En cuanto a la distribución de los empleados públicos, está de la siguiente manera: en los *Länder* está el 46 por ciento y en las entidades locales el 32 por ciento, que en conjunto totalizan más de las tres cuartas partes del empleo público, mientras que la Federación da trabajo a sólo un 10 por ciento (Parrado, 2002: 114).

En cuanto a la proporción de funcionarios o personal de carrera en general, frente a otros grupos, es inusualmente baja en Alemania. Los funcionarios (*Beamte*) suponen el 32 por ciento, mientras que los empleados (*Angestellte*) y los trabajadores manuales (*Arbeiter*) el 68 por ciento restante configurando así un sistema dual: el sistema de carrera para los funcionarios y el sistema de empleo para el resto. Cabe agregar que, la proporción de funcionarios es menor en los nuevos *Länder*, porque el establecimiento del estatuto legal para los funcionarios civiles de la antigua Alemania oriental comenzó en 1989,¹⁹ y el proceso no ha acabado aún. Además los nuevos *Länder*, por lo visto han observado en materia de empleo lo realizado en los otros *Länder* de la antigua RFA y han optado por la flexibilidad en el empleo *versus* estabilidad, lo que ha resultado menos gravoso para sus finanzas. De igual forma, se tiene que destacar que la diferencia de estatus entre los tres grupos (funcionarios, empleados y trabajadores) no es importante, porque la legislación ha consolidado el contrato permanente para los que hayan estado 15 años en el puesto. Esta situación demuestra el nivel de capacidad profesional que tiene el personal que labora en la función pública alemana.

Es importante destacar que, los funcionarios disfrutaban en ejercicio del cargo de salarios altos y beneficios adicionales, pero se espera que muestren inmutable lealtad a la Constitución. Los funcionarios como ya se mencionó no tienen derecho a huelga y pueden ser potencialmente destituidos si sus ideas políticas no se apoyan en el orden constitucional. Tienen derecho a unirse a un sindicato, aproximadamente dos millones son miembros, primordialmente dentro del German Trade Union Federation (DGB) y del German Civil Servicer Federation (DBB) (Timmins, 2000: 82).

Hay 16 ministerios federales cada uno de distinto tamaño desde el Ministerio de Finanzas con 3,000 funcionarios públicos al Ministerio de Pensiones Familiares,

¹⁹Sobre este punto, se tiene que recordar que Alemania oriental abandonó la institución de la función pública a partir de 1945, en un impulso revolucionario, sustituyéndola por un sistema uniforme de relaciones laborales que no distinguía entre funcionarios públicos, incluidos los cuadros del Partido Comunista y campesinos y obreros. Al respecto véase de Hans Ullrich Dellen, “Legado histórico y evolución reciente de la función pública”, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 3, septiembre de 1991.

Mujer y Juventud con 325 funcionarios. Cada ministerio está dividido en cuatro niveles: el ejecutivo (que comprende ministro y secretarios de Estado), departamentos, subdepartamentos y secciones (Conradt, 1996: 222). Es necesario señalar que, aunado a los funcionarios pertenecientes a las categorías superior, categoría alta, categoría media, y categoría subalterna (*höherer, gehobener, mittlerer und einfacher Dienst*), existe una categoría que está jerárquicamente por encima de las mencionadas y es la perteneciente a la de los funcionarios políticos (Conradt, 1996: 222). Esta categoría no cumple precisamente los requisitos objetivamente solicitados, pero juega un papel de primer orden en la burocracia alemana.

Al respecto, cabe mencionar que, los funcionarios políticos (*politische Beamte*) además de ser personal de confianza, son el enlace entre los funcionarios de carrera con los políticos. De modo que, si los ministros constituyen el nexo de unión entre la administración y el gobierno, los funcionarios políticos actúan como bisagra entre la política y la administración. Los ministerios tienen una estructura nítida, al contrario de lo que ocurre en Gran Bretaña, Francia o Italia, por ejemplo. La unidad básica del ministerio es el servicio. Seis servicios como máximo forman una subdirección general; las subdirecciones generales se agrupan en direcciones generales, y éstas se subordinan a una secretaría de Estado. El secretario de Estado y el director general son funcionarios políticos o cargos de nombramiento discrecional, cuya característica principal es que pueden ser retirados temporalmente por el ministro. No todos los secretarios de Estado ni los directores generales son funcionarios políticos, porque se permite la entrada de personas del exterior a quienes no se les otorga el estatus de funcionario de carrera. El resto de los órganos subordinados al director general están ocupados por funcionarios de carrera, cuya promoción se basa en principios objetivos. La institución de esta figura obedece a la necesidad legítima que tienen los dirigentes políticos de ser asesorados por personas de su completa confianza, sin conculcar los principios de antigüedad y experiencia profesional que dominan en la carrera burocrática (Parrado, 2002: 110 y 116).

Lo antes mencionado indica que, en el nivel más alto de la administración germana no se hace una distinción rígida entre actividad política y administrativa como es la pretensión de la burocracia británica. Por el contrario, el papel de coordinación ha sido básicamente desarrollado gracias a los funcionarios políticos, que ocupan los dos escalones superiores de la jerarquía administrativa. Según Salvador Parrado (2002: 112), en estos dos escalones también se desarrollan esas habilidades políticas que forman parte del ideario de los directivos que se en-

cuentran a caballo entre la política y la administración. En definitiva, a pesar de los temores que pueda representar esta relativa politización de la estructura, los políticos del Poder Ejecutivo cuentan con unas excelentes relaciones de confianza hacia el funcionariado, cuyo perfil profesional sobrepasa de sus connotaciones políticas. La mayor parte de funcionarios deben, en consecuencia, estar fuertemente identificados con un partido político concreto o incluso ministro gobernante. Deben, sin embargo, ser trasladados a un puesto menos delicado o trasladados a un retiro confortable si un ministro entrante no está de acuerdo con sus puntos de vista. El único punto en el que no es bien visto este tipo de funcionario, es que de alguna forma u otra altera al tradicional sistema de carrera. No obstante esta situación, según Ziller (2001: 395), el alemán es un modelo original de reclutamiento y selección que no se ha difundido en otros países, con la única excepción de Luxemburgo, que lo ha adoptado parcialmente para la selección de sus funcionarios superiores.

Reformas al sistema de función pública alemán

Según Hans Ulrich Dernier (1991: 92), pese a su conservación constitucional, la función pública tradicional de Alemania ha cambiado silenciosamente durante el periodo posbélico. Tres evoluciones de la élite administrativa federal han incidido en los principios de la función pública:

- La erosión del monopolio de los juristas.
- La intrusión de carreras mixtas externas e internas, lo que afecta al concepto de permanencia vitalicia.
- La creciente politización partidista, que entra en conflicto con la neutralidad de la función pública y enerva potencialmente el equilibrio entre conocimiento y lealtad.

En este mismo orden de ideas, también se dice que, la administración ha sido a veces muy criticada por ser demasiado lenta en adaptarse al cambio económico, social y político del entorno. Algunos intentos fueron hechos a principios de los años setenta con los socialdemócratas y la Comisión de Reforma Administrativa y Gubernamental para incrementar la movilidad laboral reduciendo las distinciones jerárquicas entre grupos dentro del sector público. Esta propuesta metió al Partido Social Demócrata en conflicto con trabajadores organizados y los planes fueron desechados. Durante los años ochenta la mayor atención fue puesta en el entrenamiento de los funcionarios; para ello, en 1986 se estableció en Baden Württemberg una academia basada en la francesa Escuela Nacional de Administración. Hubo también movimientos hacia la privatización del sector

público, los ejemplos más notables de privatizaciones han sido el sistema de trenes, correos y telégrafos y la línea aérea Lufthansa. De igual modo, la desregulación de los servicios públicos en Alemania ha sido también determinante como en Estados Unidos y Gran Bretaña. Sin embargo, propuestas de servicios privatizados tales como reciclaje de residuos y centros recreativos han encontrado una considerable oposición política desde el sector de sindicatos públicos. Por último, la unificación también añadió muchos problemas a la administración germana. El inmediato impacto de la unificación fue el incremento del tamaño en aproximadamente 1.2 millones de funcionarios. La inmensa mayoría fue colocada en el *Warteschleife*, o en lista de espera. Posteriormente fueron evaluados a través de sus conocimientos para llevar a cabo el trabajo en el sector público, este mecanismo causó un enorme resentimiento en los estados del este (Timmins, 2000: 83).

Uno de los principales temas de la agenda durante los años noventa ha sido la reconstrucción del sector público en los estados del este después de la unificación. Despedir a funcionarios de Alemania del oeste podría haber parecido la solución obvia, pero ello tendió a provocar tensiones políticas y sociales. Esto también ha limitado los efectos porque la mayoría de funcionarios están empleados en el nivel estatal más que en el federal. Aunque los funcionarios pueden moverse alrededor del estado en el que están empleados, no están obligados a moverse a otra parte de la República. Incluso con generosos incentivos, la Federación no tiene totalmente resuelto el problema de asegurar la suficiente calidad y cantidad de funcionarios para trabajar en los estados del este. El pacto solidario propuesto por el gobierno federal en 1993 tuvo algo de impacto en desplazar responsabilidad de competencias al área política en los estados del este a nivel federal. El acuerdo tuvo un alto costo para el centro. De acuerdo con las demandas, el gobierno federal afrontó una pesada carga del costo de la unificación.

En cuanto a probables cambios en la función pública, existe una cierta tendencia a la laborización de la misma en las categorías inferiores no previamente laborizadas, así como un mantenimiento de diálogo sindical de carácter corporativista, dentro de los límites que el derecho público marca a los funcionarios (prohibición de huelga, discrecionalidad en el nombramiento, reserva de ley en materia salarial...). En estos momentos, también existe una cierta preocupación por analizar su sistema de "evaluación de servicio" el cual establece que las aptitudes y el rendimiento de los funcionarios habrán de ser evaluados al menos cada cinco años o cuando los informes personales y de servicio lo requieran (Villoria y Del Pino, 1997: 433).

Con todo esto, la burocracia alemana ha permanecido Weberiana, a pesar de haber transcurrido 30 años en los que se han producido cambios incrementales y de ajustes mutuos. El modelo racional legal en la formación profesional, el sistema cerrado de carrera, la promoción de acuerdo con criterios objetivos, la jerarquía entre los distintos cargos de responsabilidad y entre la administración en general y las jurisdicciones especiales, la clara distinción entre los medios públicos y privados de producción, la ejecución impersonal de las tareas públicas y el servicio en aras del interés general son los aspectos dominantes de una cultura que no parece que vaya a cambiar en el futuro.

La profesionalidad de los funcionarios alemanes a diferencia de otros países no entró y difícilmente entrará en una fase de profundas reformas. En ese sentido, se coincide con Salvador Parrado (2002: 118) cuando señala:

la homogeneidad y la cohesión del sistema administrativo no se consiguen a través de una elite administrativa como ocurre en Francia o en el Reino Unido. La cohesión se alcanza gracias a una cultura jurídica omnipresente basada en funcionarios muy profesionalizados y en políticos con un bagaje similar. Gracias a la primacía histórica de la burocracia y al diseño de un sistema democrático de acceso a la enseñanza superior y a los puestos de poder político y administrativo se ha conseguido un sistema plural de élites. Sin embargo, estos factores de representatividad en un futuro no muy lejano corren el riesgo de ser amenazados por la propia unificación y el aumento creciente de la inmigración.

Posiblemente estos factores sean los que provoquen las probables reformas.

Francia

Antecedentes históricos

Francia ha tenido una larga tradición de gobierno centralizado y fuerte, por lo menos desde el reinado de Luis XIV. Muchas de las instituciones administrativas creadas por el emperador Napoleón para gobernar Francia se siguen utilizando, y la dirección principal de toda actividad gubernamental sigue emanando de París. Esto ocurre a pesar de varias reformas descentralizadoras introducidas por el gobierno de Mitterrand y del activismo de las regiones de reciente creación en sus tratos con la Unión Europea. El gobierno ha sido muy burocrático, si no es que dominado por la burocracia. Se ha argumentado que, en vista de los numerosos cambios de regímenes ocurridos en Francia, y de la inestabilidad de los gobiernos durante la tercera y la cuarta repúblicas, si se quería que Francia fuera

gobernada, habría de ser gobernada por la burocracia central. Es posible que esta concepción sea exagerada, pero la burocracia continúa desempeñando un papel significativo en el gobierno y la política de Francia (Peters, 1995: 142). Por algo, el número de burócratas es bastante elevado en comparación con otros países europeos, 6'000,640 funcionarios públicos con relación a una población de 58'140,000 habitantes (que representa el 27 por ciento del empleo total), que da como resultado 9.64 habitantes por un funcionario público; y con un gasto público del 51 por ciento en relación con su producto interno bruto (Parrado, 2002: 36).

En cuanto al sistema de función pública francés tiene sus orígenes en los avatares de la Revolución y en la recreación del Estado en el periodo napoleónico. Al servicio de la administración centralizada y jerarquizada que el imperio de Napoleón I consolida, se acierta a crear un ejército de funcionarios identificados con el Estado. El funcionario se considera no como un simple empleado, sino como un defensor del interés general, impregnado de una mística de servicio (Sánchez Morón, 1997: 28). En Francia, las peculiaridades de la administración napoleónica dieron lugar a un modelo de función pública enmarcado por la racionalidad, la jerarquía y la competencia. Dicho modelo subraya tres elementos de manera prioritaria: 1. la misión del funcionario como representante del Estado; 2. la importancia de las garantías relativas al estatus y a la permanencia en el puesto; y 3. la preponderante contribución de la función pública a la continuidad y estabilidad de la administración (Moctezuma y Roemer, 1999: 151).

En la posguerra de la Segunda Guerra Mundial se hacen importantes modificaciones al sistema, la primera de ellas consiste en la promulgación de un Estatuto General mediante una ley de 1946. Con posterioridad esta ley debió adaptarse a la Constitución de 1958, lo que se hizo mediante una ordenanza de 1959 (Baena, 2000: 162). Es esta doctrina la que sanciona (con algunas vacilaciones iniciales) el carácter estatutario de la relación jurídica que une al funcionario con la administración. Ante la variedad de opiniones doctrinales, se interpreta que el funcionario accede a su condición mediante un nombramiento, que es un acto administrativo unilateral, y que su situación jurídica, sus derechos y deberes, no se establecen ni pueden modificarse por un contrato o convenio, sino de manera general (para todos los que componen el mismo grado) por las leyes y reglamentos. Establece también que dicha situación es evolutiva y cambiante, pues el poder público puede, asimismo, modificar unilateralmente las normas, que regulan su régimen jurídico, sin que el funcionario pueda alegar ningún derecho

adquirido al mantenimiento de una determinada legislación. De esta manera, el régimen de la función pública se separa radicalmente del derecho privado aplicado a las relaciones entre empresarios y trabajadores, fundado en la autonomía individual y más tarde en la colectiva de las partes (Sánchez Morón, 1997: 29).

Organización de la función pública francesa

La función pública del Estado cuenta con un estatuto general, aplicado por un órgano central que es la Dirección General de Administración y Función Pública (órgano adscrito a la estructura del primer ministro), que funciona como un conjunto de reglas generales pero que coexiste con una multiplicidad de estatutos particulares de cada cuerpo de funcionarios, destinados a adaptar las reglas generales a las características de los empleos a los que sirven y que se aprueban por decreto (del gobierno, cuando se trata de cuerpos interministeriales, y del primer ministro, ministro de la función pública y el ministro correspondiente, cuando se trata de cuerpos ministeriales). Los estatutos particulares pueden cambiar y derogar el contenido del Estatuto General.²⁰

Asimismo, existen estatutos autónomos (de los magistrados del orden judicial y de los funcionarios de las asambleas parlamentarias), estatutos complementarios (de los magistrados del orden administrativo) e incluso otros estatutos generales (de los militares). Se podrían añadir además, los de los funcionarios de correos y los de telecomunicaciones (France-Telecom) que reúnen a 430,000 funcionarios y demás empresas públicas que concentran alrededor de 1'075,000 funcionarios. De tal manera que, tan sólo la condición de funcionario diferencia su estatuto de los agentes de la electricidad, de los de gas y de los ferrocarriles, que son tres establecimientos públicos industriales y comerciales, debiéndose destacar que los dos primeros tienen el estatuto *sui generis* de operadores públicos. Todo ello da lugar a la "autogestión de carrera", por medio del cual cada cuerpo regula a través de su estatuto particular, su propio diseño de carrera (Martínez Bargaño, 1997: 33 y 38).

No obstante esta variada normatividad, en Francia esencialmente hay tres servicios civiles: el del gobierno central (2'273,440 funcionarios) el del gobierno local (1'339,700 funcionarios) y los efectivos del sector sanitario (882,500 fun-

²⁰ Se dice que una de las imperfecciones del sistema consiste precisamente en esta multiplicidad de estatutos u ordenamientos, más que hablar de una articulación se habla de una yuxtaposición entre las normas existentes; finalmente los funcionarios del estatuto general son menores a los de los particulares. Esta tendencia inicial de hacer de la regla la excepción se profundizó aún más con la derogación de la regla para el reclutamiento al momento de la constitución inicial de un cuerpo, o para el nombramiento de ciertos funcionarios de categoría A. Véase Embajada de Francia en México, "La función pública en Francia", en *Francia-hechos y cifras*, núm. 42, Embajada de Francia en México, 1994, p. 6.

cionarios). Las cifras antes mencionadas determinan que la mayor parte de los funcionarios en Francia es personal de carrera, el cual representa el 74.9 por ciento con relación a la cifra de funcionarios en general (Olmeda y Parrado, 2000: 603).

El sistema francés de función pública responde al modelo clásico de estado administrativo:

- *Sistema cerrado o de carrera*: los funcionarios prestan sus servicios en la administración durante toda su vida profesional, desempeñando una serie de puestos diferentes, lo cual exige que sean seleccionados para el ejercicio de una actividad profesional (y no para un puesto de trabajo determinado).

La estructuración de este sistema, llamado de carrera, requiere que el funcionario no sea nombrado directamente para ocupar un determinado puesto de trabajo, sino que ingrese, mediante un procedimiento de selección fundado en el mérito, en un cuerpo o escala especializada, dividido en grados personales. A cada grado y escalafón se asignan *grosso modo* una serie de puestos de trabajo, que el funcionario podrá ir desempeñando a lo largo de su vida profesional. Pero, salvo excepción, no le será posible acceder a otro cuerpo o grado si no es mediante un nuevo proceso selectivo, por lo que se trata de un sistema cerrado. Es más, el acceso a unos u otros cuerpos, depende del nivel de formación académica alcanzado, de donde se deduce que la jerarquía de la función pública viene a reflejar la jerarquía social (Sánchez Morón, 1997: 29).

- *Modelo corporativo*: la función pública se organiza en “cuerpos” de funcionarios que agrupan a aquellos funcionarios que se rigen por un mismo estatuto particular y poseen un mismo diseño de carrera profesional en “grados” y “escalafones”. Los primeros se refieren a las características de los funcionarios en función de sus puestos en la carrera administrativa. Una vez que accede la persona a la función pública se le asigna un grado que le permite ocupar una serie de escalafones del mismo grado en el curso de su carrera (para los maestros existen 11 escalafones), combinando antigüedad y méritos. Una vez que alcanza el último escalafón, tiene la posibilidad de pasar al primer escalafón del grado superior. El perfil de las carreras, ya sea que se desarrollen de manera lineal al interior de un solo grado o con el procedimiento de saltos de grado, o finalmente pasando de un sector de la administración a otro, varía mucho de un cuerpo a otro. A partir del escalafón se determina la remuneración del funcionario. Si el puesto se suprime, el funcionario mantiene su grado y su derecho a un puesto que se corresponda con el grado que posee el funcionario. No obstante, también puede ocupar un puesto que no corresponda con el grado, pero su grado se mantiene para efectos retributivos y de carrera. Esta es la esencia de la carrera administrativa.

- *Estado centralizado*: hasta una época reciente, Francia ha sido un Estado fuertemente centralizado. A partir de 1992, con la aprobación de la Ley del 6 de febrero, sobre la organización territorial del Estado, se ha afirmado el principio de descentralización. Esta política de descentralización se ha visto acompañada de otro proceso llamado de “deslocalización” de un determinado número de establecimientos y servicios públicos, siendo el caso más llamativo el traslado de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENA) a Estrasburgo (Martínez Bargeño, 1997: 31).

En la actualidad hay más de 1,500 cuerpos, cada uno con su estatuto particular y poseen un mismo diseño de carrera profesional; si bien el 70 por ciento se sitúan en 27 cuerpos. La ubicación de los cuerpos puede darse en algún ministerio en particular –por el grado de especialización– o dispersos a través de los distintos ministerios, de ahí que se les denomine como interministeriales. La intención del gobierno francés es reducir su número, suprimiendo los cuerpos “vacíos” o fusionando aquellos que desarrollen cometidos similares, hasta dejarlos reducidos a unos 500 (Martínez Bargeño, 1997: 37).

Los cuerpos constituyen los modelos básicos de estructuración de la función pública y han estado agrupados tradicionalmente en cuatro grados: A (41.5 por ciento), B (26.2 por ciento), C (30.6 por ciento) y D (1.7 por ciento), según la titulación exigida para el ingreso (titulación superior, bachiller superior, enseñanza media y certificado de escolaridad, respectivamente) y que se corresponden con los tipos de actividad a desarrollar: (A = concepción, B = redacción, C = transcripción y D = expedición) (Ballart y Ramio, 2000: 208). Como se puede observar, la función pública francesa está compuesta mayoritariamente por funcionarios superiores, de la categoría A y en menor proporción por otras categorías de empleados. En 1991, como consecuencia de la aplicación del denominado Acuerdo Durafour, se suprimió la categoría D por integración en la categoría C (Martínez Bargeño, 1997: 37-38).

Cabe señalar que, entre todos los cuerpos existentes, los más relevantes son los grandes cuerpos o *grands corps*, que tienen un lugar destacado en la administración francesa. Todos estos cuerpos fueron fundados hace unos 150 años y poseen un tamaño reducido. Sus miembros están muy bien cohesionados y su esfera de influencia va más allá del ámbito de especialización en el que desempeñan su trabajo. Su poder se deriva de su capacidad para ocupar puestos de designación política y otros puestos de relevancia en los consejos de administración de las empresas públicas (Olmeda y Parrado, 2000: 606).

Tienen competencia en materia de personal:

- Presidente de la República (y primer ministro por delegación): nombramiento de funcionarios civiles y militares.
- Ministros: potestad reglamentaria en materia de personal, dirección jerárquica mediante instrucciones y poder de nombramiento de los empleos incluidos en los servicios.
- En el ámbito de las administraciones territoriales locales, el presidente del Consejo regional y el alcalde: gestión de la función pública local como superiores jerárquicos del personal de esta administración, con competencia para nombramiento y tomar las medidas necesarias para el empleo y desarrollo de carrera (Martínez Bargaño, 1997: 34).

El esquema descrito nos indica que la gestión de personal está descentralizada en el nivel nacional por ministerios. A la Dirección General de la Administración y Función Pública le corresponde las funciones de elaborar la política general de personal, de elaborar el estatuto de la función pública y de fomentar la modernización de la función pública. Por tanto, la homogeneidad de la función pública francesa propia de un sistema centralizado se ha ido adaptando al proceso de fragmentación territorial –descentralización geográfica– y funcional –sector sanitario. No obstante, muchas de las características de los funcionarios de los diferentes niveles territoriales son similares y sólo se añaden peculiaridades propias de la descentralización.

Con respecto a la administración del servicio civil francés a nivel central le corresponde a dos órganos, a la mencionada Dirección General de Administración y Función Pública, encargada de una misión general de estudio, de coordinación y de proposición, además de misiones de administración, y al Consejo Superior de la Función Pública, de vocación consultiva.

A la Dirección General de Administración y Función Pública, creada bajo el nombre de Dirección de la Función Pública por la ordenanza del 9 de octubre de 1945, se convirtió en la actual dirección con el decreto del 3 de febrero de 1959. Entre sus atribuciones más importantes está, la de ser guardiana del estatuto general y como tal:²¹

- traduce textos generales, decretos, instrucciones y circulares, las grandes orientaciones de la política de la función pública;

²¹ Véase Embajada de Francia en México, "La función pública en Francia", en *Francia-hechos y cifras* núm. 42, Embajada de Francia en México, 1994, pp. 14-15.

- promueve las adaptaciones del estatuto general;
- garantiza la coordinación entre el estatuto general y los estatutos particulares;
- fija los principios de remuneración y pensiones. En conjunto con la dirección del presupuesto, busca establecer un equilibrio, en el seno mismo de la función pública, entre los diferentes cuerpos, pero también entre la función pública y los otros sectores de actividad públicos y privados.
- fomenta y coordina las acciones de formación profesional administrando, junto con las organizaciones sindicales, los créditos inscritos en el presupuesto del primer ministro por concepto de formación profesional de los empleados del Estado;
- establece una documentación y una estadística de conjunto sobre la función pública;
- ejerce una tutela sobre diversos establecimientos de enseñanza profesional, tales como la Escuela Nacional de Administración. Asimismo, supervisa los intercambios realizados con las administraciones extranjeras.

Esta dirección también tiene a su cargo las operaciones de administración; elabora los programas de concurso y lleva a cabo los procesos de reclutamiento para los diferentes departamentos ministeriales. Pone en práctica la política de movilidad. Ejerce un control sobre los proyectos de decretos que ponen a los funcionarios en situación de comisión o de disponibilidad para ejercer funciones de una empresa pública o privada.

Con relación al Consejo Superior de la Función Pública, la composición, la organización, el funcionamiento y la competencia del consejo están establecidos en un decreto del 14 de febrero de 1959, modificado parcialmente por un decreto del 10 de junio de 1976. Según el artículo de la ordenanza del 4 de febrero de 1959, el consejo, bajo la presidencia del primer ministro comporta un número igual (16) de representantes de la administración y de las organizaciones sindicales de los funcionarios. La sección administrativa reúne a los primeros, la sección sindical a los segundos.

El consejo puede reunirse en asamblea plenaria, presidida entonces por el primer ministro (cuando se examinan las orientaciones de política de formación profesional o el informe anual del director general de administración y función pública), o en secciones. Algunos organismos especiales más reducidos tratan ciertos expedientes precisos: la Comisión de Estatutos, la Comisión de Recursos, la Comisión de Formación Especial Continua. El consejo tiene la facultad para deliberar sobre toda cuestión de orden general que interese a los funcionarios o a la función pública y para oír, cada año, un informe sobre el estado de la función

pública. El consejo tiene a su cargo los proyectos de ley tendientes a modificar el estatuto general y los proyectos de estatutos particulares comunes a varios cuerpos. Asimismo, el consejo desempeña el papel de órgano de consulta en el caso de la toma de decisiones en materia de disciplina, de ascenso, de disponibilidad, de insuficiencia profesional y de incompatibilidades.

Como parte de la organización y administración del servicio civil francés, y en un esquema descentralizado dentro de la estructura, existen las comisiones administrativas paritarias. Para cada cuerpo de funcionarios se instituye, ante el director de personal, una comisión administrativa paritaria. Estas comisiones tienen la competencia obligatoria de dar su opinión sobre los casos individuales en materia de titularización, evaluación, ascenso de grado, sanciones disciplinarias, comisión, disponibilidad, mutabilidad, dimisión, medidas tomadas por insuficiencia profesional. Las autoridades que tienen poder de decisión están obligadas a acatar el dictamen de la comisión, decidido por mayoría y con el voto preponderante del Presidente. Sin embargo, el juzgado administrativo (independiente del poder central) puede anular una decisión tomada sin la consulta de la comisión.

Por otra parte, la competencia en materia de regulación de la función pública está compartida entre el Legislativo y el Ejecutivo. Si bien la Constitución confiere al poder reglamentario la competencia de derecho común, hay que precisar que en su artículo 34 concede un amplio poder al parlamento al establecer una reserva de ley para desarrollar las “garantías fundamentales” de los funcionarios.

Dichas garantías han sido desarrolladas de acuerdo con los tres servicios civiles mencionados fundamentalmente en:

- La Ley sobre Derechos y Obligaciones de los Funcionarios del 13 de julio de 1983.
- La Ley de Disposiciones Estatutarias Relativas a la Función Pública del Estado del 11 de enero de 1984.
- La Ley de Disposiciones Estatutarias Relativas a la Función Pública Hospitalaria de 9 de enero de 1986.

Estas leyes constituyen los títulos I a IV del Estatuto General de los Funcionarios. El proceso de ingreso, promoción y separación de puestos en estos tres servicios puede tener como común denominador las siguientes características:

El servicio civil francés está regido por dos principios meritocráticos: el acceso al servicio por medio de concursos, así como la igualdad de oportunidades. En efecto, con respecto al proceso de ingreso a la función pública francesa, el modelo francés hace del concurso (*concours*) el eje de los procedimientos de reclutamiento y selección. La noción de concurso, en Francia, exige la concurrencia de al menos cuatro requisitos (Ziller, 2001: 98): a) un número de plazas vacantes (en el concurso típico el número suele ser alto), determinadas con precisión; b) un tribunal independiente del poder político, de los candidatos y de los directivos al frente de las unidades en las que se hallan las vacantes; c) una clasificación de los candidatos admitidos, por orden de mérito (normalmente producida después de un examen realizado sobre materias de un programa previamente conocido y compuesto, al menos en parte, por pruebas escritas anónimas); y d) la obligación, para la autoridad, de respetar dicha clasificación.

El Estatuto General contempla tres tipos de concursos: 1. los concursos externos, administrativos y técnicos cuya finalidad es reclutar personal para que acceda a una carrera específica en un cuerpo determinado y que están abiertos a todos los candidatos que reúnan ciertas condiciones (nacionalidad francesa, estar en posesión de los derechos civiles, haber prestado el servicio nacional y no estar imputados en causa criminal); 2. los concursos internos, reservados a los que ocupan ya puestos de la administración para que tengan un acceso a un puesto más elevado; 3. una modalidad adicional que consiste, en el acceso a una escuela especializada que ofrezca un acceso directo a un cuerpo; regularmente es para “altos funcionarios”.

El concurso consiste básicamente en presentar un examen. Para cada cuerpo hay una evaluación y, dependiendo de la calificación que el solicitante obtenga, se le asigna al ministerio correspondiente. Los concursos se organizan para cada ministerio o establecimiento correspondiendo la convocatoria de los concursos de los puestos interministeriales al Ministerio de la Función Pública, de la Reforma del Estado y de la Descentralización.

Hay ministerios que laboralmente son más atractivos que otros, como el de Finanzas, el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Estado y por lo tanto tienen mucha demanda (laboralmente hablando). Por eso, según la calificación se asigna a un ministerio de mayor o menor presupuesto; el porcentaje más alto entra al Ministerio de Finanzas, y así hasta el de menor demanda. Estos exámenes son diseñados por el cuerpo, o ministerio (si es que dicho cuerpo existe sólo en un ministerio) y el Ministerio de la Función Pública, de la Reforma del Estado y de la Descentralización. Al ingresar al servicio se empieza desde abajo del escalafón del

servicio civil; el poseer ciertos estudios o experiencia significativa no implica que alguien pueda entrar a niveles más altos. De hecho, en cada cuerpo hay un límite de edad después del cual no es posible solicitar un puesto en el servicio.

Una excepción para el concurso por examen son las personas egresadas de la Escuela Nacional de Administración (ENA), que como ya se mencionó ingresan en los cuerpos superiores. Para entrar a dicha escuela se requiere concursar por medio de un examen, pero después de recibirse, no es necesario competir para entrar al servicio (Moctezuma y Roemer, 1999: 153). Cada año se producen aproximadamente 50,000 nuevos accesos a la función pública del Estado, lo que, para un montante total de 2.5 millones de funcionarios representa una tasa de renovación anual del orden del 2 por ciento (Martínez Bargueño, 1997: 35). De hecho, los ministerios con mayor demanda para su ingreso, seleccionan a los mejores, no más de un 10 por ciento de la promoción anual de la ENA para mantener así su elitismo. Aquellos que no acceden a los grandes cuerpos piden su incorporación al cuerpo de los administradores civiles, que son generalistas asignados a varios ministerios (Parrado, 2002: 60).

Con respecto a la ENA, la escuela se estableció en 1946 como campo de preparación de los futuros funcionarios públicos. Su plan de estudios hace hincapié en el derecho, la administración y, en menor medida las finanzas, destacando la concepción legalista de la administración francesa, semejante a la concepción alemana. El ingreso a la ENA se obtiene mediante uno de los dos exámenes nacionales: uno que se aplica a los estudiantes que completen su educación en la universidad y otro a quienes ya están empleados por el gobierno en puestos de nivel inferior. Un tercer examen –para quienes trabajan en el sector privado y especialmente para los obreros, los líderes sindicales y otros semejantes– fue introducido por el gobierno socialista, pero más tarde se abandonó. El examen produjo muy pocos buenos candidatos y, a medida que se reducía el tamaño del sector público a finales de los años ochenta, disminuyó marcadamente la demanda de nuevos “ENÁcratas” y con ello la oportunidad de hacer más representativo el servicio civil superior (Peters, 1995: 143).

Sin embargo, no debe creerse que toda la función pública es producto exclusivo de la ENA. Junto a ella están los institutos regionales de administración (IRA). Tanto la ENA como la IRA no son universidades sino escuelas de práctica administrativa, donde se enseñan a los alumnos actividades de tipo práctico, para que aprendan sobre el terreno a realizar el trabajo, mismo que efectuarán cuando estén en servicio. Para ello, se utilizan métodos como la resolución de *dossieres* elaborados por el profesor de cada materia (pudiendo los alumnos escoger los

temas y los profesores); ejercicios de grupo a los que se encarga el estudio de un tema y la redacción del informe correspondiente; paso por diferentes administraciones públicas; estancia en un país extranjero o en empresas privadas etcétera. El periodo de formación inicial en la ENA es de dos años y tiene carácter rigurosamente selectivo, pues cada alumno es clasificado con una puntuación que resulta definitiva para elegir los puestos. En las escuelas de cuerpos especiales hay una primera fase de tronco común, muy breve o apenas inexistente, y luego se pasa a una especialización completada con la elaboración de escenarios administrativos. El periodo de formación es de un año (Martínez Bargueño, 1997: 36).

Por otra parte, para los funcionarios de nivel superior, tras la superación del concurso, se realiza una etapa de formación (principio de profesionalización) en la ENA, para determinados cuerpos de administración general, los más prestigiosos; en los institutos regionales de administración (IRA), para otros cuerpos de administración general y carácter interministerial de nivel no tan elevado. En ambos casos se realizan dos tipos de pruebas: escritas, en las que se valoran los conocimientos de carácter general, jurídicos, financieros y económicos junto con un examen de lengua extranjera y una prueba de educación física; y orales, bien el tradicional "gran oral", en el cual con base en un texto se realizan numerosas preguntas al candidato, bien una entrevista de tres cuartos de hora de duración en la que se trata de apreciar la personalidad y las motivaciones de cada candidato. Para la formación de los funcionarios de los cuerpos especiales están las escuelas propias (existen alrededor de 50 que dependen de cada departamento, algunas de las más importantes son la Politécnica, la Escuela Nacional de Puertos y Caminos, la Escuela de Minas, etcétera). Para estos casos se realizan pruebas de acuerdo con los conocimientos técnicos que se requieren para acceder al puesto en concreto (Martínez Bargueño, 1997: 35-36).

Un elemento por destacar es el de competencia a través de mecanismos de cuasi mercado, en los que los empleos más demandados exigen mayor competitividad en la calificación requerida para ser aceptado (dependencia de finanzas genera incentivos positivos en las dependencias (que compiten por los mejores candidatos), así como los aspirantes a los puestos (debido a la información de estatus y desempeño que la calificación del examen transmite) (Moctezuma y Roemer, 1999: 154).

Es importante decir que, la Ley de 26 de julio de 1991 ha abierto los concursos de acceso a la función pública a los nacionales de la Unión Europea. Pero su ingreso debe estar admitido en los estatutos particulares de los cuerpos afectados. Sólo se exige la nacionalidad francesa para los empleos relacionados con

el ejercicio de la soberanía o con las prerrogativas propias del poder público. Desde 1992 diversos decretos han abierto a los nacionales de otros países de la Unión Europea a los cuerpos docentes, la función pública sanitaria, correos y telecomunicaciones. En 1994 el Ministerio del Interior abrió una parte de los empleos de la función pública territorial. Se calcula que unos 1,500 nacionales de países de la Unión Europea ejercen actualmente en la función pública francesa (Martínez Bargueño, 1997: 35).

Con relación a la promoción, el sistema de cuerpos produce unos particulares efectos. La promoción se da dentro de un cuerpo y no de un servicio, esto significa que la promoción no se produce en forma simultánea para aquellos que ostentan el mismo grado, sino que está determinada por las vacantes existentes en un cuerpo. En los cuerpos interministeriales –administradores civiles y agregados de administración– está reforzado el carácter corporativo de la promoción que es promovida por el servicio que gestiona el Cuerpo que es la Dirección General de la Administración y Función Pública (Martínez Bargueño, 1997: 38):

- *En la promoción de nivel:* opera especialmente la antigüedad, ya que están determinados con exactitud los tiempos mínimos y medios de servicio en cada nivel para acceder al inmediato superior (oscilan entre uno y cuatro años). Estos tiempos pueden ser reducidos y aumentados en función de la calificación anual del funcionario (0 a 20 puntos).
- *Promoción de grado:* se realiza mediante la inclusión en un cuadro anual de aptitud para promocionar, que prepara la administración con base en las calificaciones obtenidas por los funcionarios o mediante la realización de pruebas o concurso profesional, precedido o seguido de un curso de perfeccionamiento o reciclaje.
- *Promoción de categoría:* equivale a la promoción interna y tiene carácter excepcional. Supone la remoción del obstáculo de no poseer título de estudios suficientes, mediante concurso, examen profesional o inclusión en una lista de aptitud.

En cuanto al sistema de remuneraciones del sector público está descentralizado y se aplica a los efectivos de la administración estatal, de las colectividades territoriales y del sector sanitario. La negociación colectiva para la determinación salarial se realiza en el nivel nacional. Los acuerdos adoptados por los sindicatos no son vinculantes para el gobierno, quien determina mediante decreto legislativo el nivel salarial que está dispuesto a asumir. Si el gobierno no acepta los resultados de las negociaciones, entonces aplica el criterio de manera unilateral. La forma más normal para ajustar el salario de los empleados públicos es la uti-

lización del índice de precios previsto para el año próximo, por lo que los condicionantes socioeconómicos juegan un papel bastante importante en la política salarial. La composición de la remuneración es la siguiente: salario básico 84.4 por ciento (1995) complementos por el desempeño en el trabajo 13.4 por ciento, complemento por residencia 2 por ciento y complemento por tamaño familiar 1.3 por ciento (Olmeda y Parrado, 2000: 608).

Es importante resaltar que, las ventajas del servicio civil francés son claras, genera estabilidad, y garantiza la continuidad de los servicios con independencia de los cambios políticos. Favorece el espíritu de servicio y la permanencia de los empleados experimentados en el empleo público. Estas dos cualidades se refuerzan (ya en el siglo xx) por la reserva de los altos funcionarios de puestos de nivel directivo superior (*le Ministre Change, le directeur général ne change pas*) y por la importancia que se atribuye a la formación del funcionario, ya sea la formación inicial (en la Ecole Nationale d'Administration o en otras escuelas especializadas) o la que tiene por objeto facilitar la adaptación a las innovaciones tecnológicas y la promoción profesional (Sánchez Morón, 1997: 29).

Entre otros aspectos a destacar de la función pública francesa que contempla el Estatuto de la Función Pública, está el derecho de los funcionarios públicos a la sindicación desde 1946;²² derecho de huelga;²³ derecho a la movilidad profesional y geográfica; a la formación permanente; a la salud e higiene en el trabajo; a la protección social; a vacaciones anuales y permisos, y a la jubilación, junto con deberes también fundamentales como de residencia, a la excedencia (sólo para altos funcionarios), ejercicio adecuado de las funciones, imparcialidad política e incompatibilidad de funciones.

Por último, es importante comentar que, a la par de la existencia del personal de carrera, el gobierno tiene la facultad de disponer de cierta discrecionalidad para nombrar funcionarios, sobre todo a los funcionarios superiores a los que se les exige absoluta lealtad a quienes los nombraron. También en ciertos casos, se emplean personas por contratos de tres años, sin que estén dentro del servicio (Moctezuma y Roemer, 1999: 153). Por otro lado, existen empleados situados en el ámbito de la discrecionalidad del gobierno cuya relación se establece por decreto para cada administración y para cada servicio. El nombramiento de estos empleos

²²De los siete sindicatos de funcionarios públicos existentes, cinco están afiliados a las grandes confederaciones de sindicatos. La confederación más importante es la de la educación nacional.

²³Toda jornada o parte de la jornada de huelga, da lugar a una retención automática de una trigésima parte del salario mensual. Véase Embajada de Francia en México, "La función pública en Francia", en *Francia-hechos y cifras* núm. 42, Embajada de Francia en México, 1994, p. 12.

es de naturaleza discrecional y sus beneficiarios, de no pertenecer ya a la función pública, no forman parte de ella. El cese es asimismo, discrecional.

De tal modo que, en términos generales, dentro de la estructura de personal se distinguen fundamentalmente cinco grupos: cargos de designación política, funcionarios titulares, funcionarios no titulares, funcionarios territoriales y personal estatutario. Un primer grupo, el menos numeroso, ocupa los puestos de máxima responsabilidad del Poder Ejecutivo: los cargos de designación política. La esfera intermedia entre la administración y la política está ocupada por estos cargos, enumerados por un real decreto de 1985: los directores generales y los secretarios generales (152 en 1992), los prefectos (112), los rectores (25), los embajadores o cargos de rango equivalente (149). Éstos son cargos de designación política para los que no hace falta ser funcionario previamente, aunque normalmente todas las personas nombradas para estos cargos posean esta característica. Un segundo grupo, el más numeroso, es el de los funcionarios titulares que cubren el 74.9 por ciento. Un tercer grupo es el de los funcionarios no titulares (14.2 por ciento), compuesto por aquellos empleados a los que no se les aplica el estatuto de la función pública, plasmado en las leyes de 1983 y 1984 (Olmeda y Parrado, 2000: 603).

En el grupo de funcionarios no titulares deben contabilizarse cuatro tipos de empleados distintos: a) los empleados muy especializados –*agents contractuels*–, reclutados para desempeñar trabajos que no pueden ser realizados por los miembros de los cuerpos existentes;²⁴ b) Los funcionarios interinos –*agents auxiliaires*– para ocupar puestos de titulares vacantes y en espera de ser cubiertos por funcionarios; c) Las personas contratadas para ejecutar una obra o servicio –*agents vacataires*–; d) Los contratados laborales bajo régimen de derecho privado –*personal ouvrier de l'Etat*–, que se encuentran fundamentalmente en el Ministerio

²⁴A pesar de la pretensión del legislador de 1983 de reducir la cifra de estos agentes, una ley de 30 de julio de 1987 ha venido a admitir esta figura en términos bastantes generosos, pues permite la celebración de estos contratos administrativos cuando no existan cuerpos de funcionarios capaces de desarrollar las funciones correspondientes y, en el más alto nivel de reclutamiento (categoría A), cuando la naturaleza de las funciones y las necesidades del servicio así lo exigen. Como consecuencia de esta apertura, el número de contratados, auxiliares, suplentes, etcétera, supera por mucho, el millón en el conjunto de administraciones públicas (230,000 en los servicios dependientes del Estado, principalmente en los ministerios de Educación Nacional, Economía, Finanzas y Equipamiento) e incluso algunos servicios cuentan ya con más agentes contratados que funcionarios. El Estado ha lanzado con regularidad planes de “funcionarización” de este personal, el último en 1996. En cualquier caso el régimen de este personal está más cercano al del régimen jurídico de la función pública que al régimen de los demás contratos administrativos, aunque a las relaciones de estos agentes con la administración no les es aplicable el Estatuto de la Función Pública ni tampoco el derecho laboral (Martínez Bargeño, 1997: 33).

de la Industria y de la Defensa. A los grupos anteriores debe añadirse la función pública territorial –de las entidades locales y regionales– cuya regulación se realizó en 1984 –modificada parcialmente en 1987– y la función pública sanitaria, cuyo estatuto data de 1986, que constituye el quinto grupo de personal estatutario (Olmeda y Parrado, 2000: 604).

Reformas al sistema de función pública francés

Sin lugar a dudas, de las reformas más importantes al sistema de función pública francés fueron las realizadas el 2 de marzo de 1982, tras la elección del primer presidente socialista de la Quinta República Francois Mitterrand ese mismo año; las cuales fueron promovidas por el ministro del Interior, Gastón Deferre, en cuanto a la adopción por la Asamblea Nacional de la Ley de Descentralización. El gran cambio derivado de la descentralización fue que los municipios y departamentos obtuvieron el poder de tomar decisiones propias, mismas que sólo podían ser cuestionadas desde una perspectiva legal por un juez administrativo. Es decir, los municipios obtuvieron el verdadero poder de gestionar su territorio bajo el control exclusivo de las leyes y reglamentos de la República. En ese momento, la asamblea adoptó otras dos leyes claves que fundamentan los cambios en la función pública francesa: la Ley del 13 de julio de 1983 y la Ley del 26 de enero de 1984. La primera llamada Ley sobre Derechos y Obligaciones de los Funcionarios Públicos Franceses, otorga a los funcionarios públicos municipales el mismo estatuto que a los del Estado central. Con esta importante ley nace la carrera administrativa para los funcionarios locales (Tahoces, 2001: 10).

La filosofía y la dinámica del servicio civil de carrera francés a nivel local es exactamente la misma que los otros dos sistemas (central y sanitario), es un sistema ético porque los concursos y exámenes de oposición son sujetos a una doble corrección anónima, con clasificaciones de puestos preestablecidas y con la obligación de que el ingreso siempre se haga por el nivel más bajo de la categoría. Además la selección del candidato idóneo para un puesto, se hace a partir de “listas elegibles” en las que se incluyen a los mejores candidatos para un puesto. Esto permite al político elegir al candidato más apto entre los mejores. La imparcialidad de este proceso está garantizada por un organismo externo al gobierno local. Se trata del Centro Nacional de la Función Pública Territorial (CNFPT) o de los centros de gestión de carrera creados para tal fin.

La función principal del CNFPT es capacitar y seleccionar a los servidores públicos locales. El CNFPT es un organismo descentralizado con un consejo de administración integrado por electos (alcaldes y presidentes de departamento y

región) y representantes de los servidores públicos. El CNFPT tiene a su cargo la capacitación de todos los servidores territoriales, define las necesidades y elabora los planes de capacitación. Además, organiza los concursos y establece las “listas de elegibles”. Por su parte los centros de gestión de la carrera son entes descentralizados e independientes que apoyan a los municipios pequeños y medianos en la selección del personal, la gestión de los recursos humanos y la organización. Por último, como una figura análoga al Consejo Superior de la Función Pública, se destaca el Consejo de la Función Pública Territorial que realiza estudios y da su opinión al gobierno acerca de todos los textos legislativos y reglamentarios que organizan la carrera administrativa.

De la mano de la descentralización, otra reforma por destacar en la función pública francesa es la relacionada con la movilidad funcionarial, que se dio con la idea de romper la rigidez del sistema. Según, Jean Pierre Ronteix (1995: 91-92), desde 1983, la movilidad dentro de la función pública del Estado y de la función pública territorial constituye una garantía fundamental de la carrera del funcionario francés. La movilidad en la alta función pública puede revestir diversas formas:

- dentro de una misma administración puede haber movilidad en el interior de un departamento ministerial o entre un ministerio y sus servicios periféricos (y viceversa), lo que implica movilidad geográfica;
- entre la administración central del Estado y otra administración central;
- entre una administración central y el sector paraestatal compuesto por organismos públicos administrativos, sociedades de economía mixta, organismos públicos industriales o comerciales y sociedades nacionales o nacionalizadas;
- entre la administración del Estado y la administración territorial, lo que implica, la mayor parte de las veces, movilidad geográfica;
- entre la administración central y el sector privado (excedencia);
- entre la administración central y las organizaciones internacionales o supranacionales;
- entre la administración central y los países en vías de desarrollo.

Con relación a dificultades y problemas, en los últimos 20 años el servicio civil en Francia ha estado sometido a cuestionamientos que plantean una reconsideración de la función pública. Principalmente enfrenta una pérdida de legitimidad, malestar profesional y necesidad de modernización. En lo concerniente

al primer aspecto, se puede decir que el servicio público se ha caracterizado por la estabilidad en el empleo, misma que ha contribuido a compensar la inestabilidad gubernamental propiciada por constantes y a veces sorprendentes cambios en el gobierno, así como las tensiones entre el gobierno y el parlamento. La importancia y el papel de la alta administración francesa se deriva de la forma en que las élites de gobierno establecieron un virtual monopolio sustentado en la forma en que éstas fueron educadas y seleccionadas. Lo anterior ha hecho que la imagen de la burocracia se haya devaluado y que aparezca como un grupo privilegiado (ya que aún en épocas de desempleo sus puestos y retribuciones están garantizadas por la legislación) que no se encuentra a la altura de las nuevas demandas ciudadanas de mayor participación: mejor calidad en los servicios y mayor rendición de cuentas. En cuanto a la crisis o malestar profesional del funcionario francés, persiste el sentir de que la formación de los servidores públicos debe ser más específica, con la idea de romper el esquema conformado por los generalistas, dado que como ya se señaló, la selección de los individuos se efectúa mediante exámenes basados en conocimientos generales (Moctezuma y Roemer, 1999: 151).

En ese sentido, la presión cada vez mayor de la ciudadanía a la que la administración sirve esta exigiendo al funcionario público actitudes distintas; ahora se ven obligados a explicar y a justificar sus acciones (Pardo, 1995: 293). Según Nicole de Montricher (1983: 70): "Entre la neutralidad y el servicio dedicado al cliente, los funcionarios franceses buscan un nuevo objetivo social, al tiempo que la ideología del repliegue del Estado devalúa su imagen y se les presenta como un grupo muy privilegiado, cuya carencia de dinamismo es un drenaje inútil de recursos administrativos."

Como respuesta a esta situación, Francia se encuentra en un proceso de modernización administrativa permanente iniciado desde 1981 hasta nuestros días, con fases de reformas sumamente diferenciadas que van desde la descentralización, privatización, receptividad en la administración pública, calidad en el servicio hasta la mejora en la función pública y en el rendimiento institucional (Villoria y Del Pino, 1997: 430-431). Por tanto, hablar ahora de productividad, resultados, calidad, rendición de cuentas y la evaluación del desempeño²⁵ parecen ser los temas de los próximos años en la función pública francesa.

²⁵ Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública y el Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997, pp. 179-192.

Inglaterra

Antecedentes históricos

El régimen de la función pública británica no es el resultado de una sola reforma sino el producto de aportaciones sucesivas que arrancan desde finales del siglo XVIII hasta finales del XIX. No obstante, sus inicios se encuentran en los primeros años de ese siglo. En ese momento, la administración estaba dirigida por una aristocracia en decadencia y nutrida por el sistema de patronazgo o *patronage*. Estas circunstancias habían producido una clase incapaz e ineficiente de empleados públicos, que contrastaba con la burocracia francesa y prusiana. A medida que se fue consolidando el sistema político, también se trató de consolidar el carácter apolítico de la función pública en aras de volverla más eficaz. En los primeros años del siglo XIX se dio un gran paso en ese sentido: la introducción de la responsabilidad ministerial, que condicionaba una cierta concepción de la función pública; de ahí que conforme los ministros se responsabilizaban frente al parlamento de los departamentos que dirigían, se obligaban a asumir también la responsabilidad de los actos de los funcionarios que estaban bajo sus órdenes.

Años más tarde, se harían una serie de reformas a la función pública con la idea de establecer un nuevo régimen; todo ello a través del Informe Northcote-Trevelyan, encargado por el Departamento del Tesoro en 1853 y elaborado por Charles Trevelyan y Stanford Northcote. Las reformas de Northcote-Trevelyan establecieron un convenio de neutralidad política. La idea era reclutar profesionales de tiempo completo más que con aspiraciones políticas; los funcionarios civiles tenían que servir a gobiernos de todo tipo con igual fidelidad (Kingdom, 2000: 23). Sus propuestas se fueron materializando (en su mayor parte) durante los años sucesivos. Lo que el informe propugnó en su momento fue abandonar el sistema de patronazgo sustituyéndolo por el de mérito. Es importante mencionar que, el informe encontró una fuerte oposición tanto en el público como en el parlamento, en los que llegó a ridiculizarse el nuevo sistema afirmando que se trataba de introducir en la moderna y progresiva Inglaterra los procedimientos propios de la China de los mandarines que se juzgaba primitiva y atrasada (Baena, 2000: 148).

Pese a la oposición, se recomendó la realización de pruebas selectivas libres, que empezaron a llevarse a cabo en 1855. De modo que la profesionalización de la función pública tomó carta de naturaleza a partir de esa fecha. Todo ello estuvo a cargo de la Comisión del Servicio Civil (Civil Service Comision), órgano

independiente de los poderes públicos y encargado de adoptar las medidas necesarias para la puesta en vigor de los nuevos procedimientos. Los puntos básicos de la regulación eran los siguientes: en primer lugar, el nuevo sistema se limitaba a la corona y sus agentes, por lo que no afectaba a los gobiernos locales, en segundo lugar, no se promulgó ningún estatuto de los servidores públicos. Sus derechos y deberes quedaban asegurados mediante reglamentos internos de los agentes de la corona. No existía una responsabilidad de los funcionarios; ante el parlamento la responsabilidad era asumida por el ministro, que en su caso hacía propios los errores del personal a sus órdenes. Si se producía un error grave la solución consistía en que el ministro debía presentar su dimisión, mientras que el funcionario que era el verdadero responsable podía sufrir sanciones que se imponían en el interior de la organización, pero estas sanciones no trascendían al público. Los agentes de la corona estaban, por tanto, fuertemente protegidos, aunque también es cierto que se les exigía neutralidad política. El agente que quisiera presentarse como candidato a unas elecciones debía renunciar a su condición de funcionario (Baena, 2000: 148-149).

De los años 1870 a 1920 se vio la firme ampliación de los poderes de los comisionados para cubrir virtualmente todos los nombramientos. Un cambio significativo se dio en 1870 con Glastone como primer ministro y Robert Lowe, como ministro de Hacienda, los cuales a través de la Orden del Servicio Civil del 4 de junio de 1870, facultaron a la Comisión del Servicio Civil para que llevara un sistema de reclutamiento para todas las áreas de la administración, basado en reclutar a dos tipos de candidatos: para aquéllos con un alto nivel de preparación destinados a ocupar los principales puestos de responsabilidad, y otro dirigido a reclutar a personal para ocupar puestos para desarrollar actividades de menor preparación y responsabilidad (Pyper, 1991:11). Hasta la guerra de 1939-1945, la selección era principalmente a través de exámenes escritos especialmente preparados. Posteriormente métodos como la entrevista a los que poseían las calificaciones académicas apropiadas, exámenes psicométricos o centros de valoración, fueron introducidos para completar o reemplazar al examen tradicional.

Por lo que se refiere a la estructura del conjunto de agentes de la corona se organizó distinguiendo cuatro grupos o clases. El escalón superior estaba constituido por la clase administrativa, en la que se exigía titulación superior y que desempeñaba las funciones directivas. La clase ejecutiva auxiliaba a los funcionarios superiores en sus tareas, y a su vez era auxiliada por el secretariado (*clerical class*). Finalmente, existía una última clase de subalternos. Como consecuencia

del crecimiento de la función pública, en 1960 aparecieron unas 47 clases generales y unas 1,400 clases departamentales. Los generalistas tenían más prestigio que los especialistas y ocupaban los puestos superiores de la jerarquía. Esta situación anómala de la proliferación de clases fue estudiada por un grupo de expertos dirigidos por Lord Fulton. En su informe de 1966 se propusieron las modificaciones de la función pública que iban a llegar hasta nuestros días. Una de las principales recomendaciones que apareció en el Informe Fulton fue la de abolir las clases y adoptar un sistema unificado distribuido en grados. El intento de la uniformización tuvo un éxito parcial, ya que no se ha producido en toda la función pública (Olmeda y Parrado, 2000: 747; Greenwood y Wilson, 1993: 104).

Otra reforma fue la relacionada con la Comisión de Servicio Civil que conservó su existencia independiente como departamento gubernamental hasta 1968, que bajo la recomendación del informe del Comité Fulton sobre el servicio civil, fue fusionada con las divisiones de administración de personal de Hacienda para formar el Departamento del Servicio Civil.

Organización de la función pública inglesa

En los últimos 30 años, el sistema de servicio civil ha sufrido tres grandes reformas, la primera fue después del primer informe de la Comisión Fulton de 1968, a partir de un nuevo informe de la misma comisión en el año de 1971. La segunda gran reforma fue a partir de 1979 con la llegada al poder de Margaret Thatcher, y la tercera gran reforma se da a partir de 1995 hasta nuestros días, en el que el sistema de servicio civil inglés se reconfigura de un sistema cerrado a uno de carácter mixto.

Con respecto a la primera gran reforma, el sistema del servicio civil se moderniza en 1971 tras un nuevo Informe Fulton, formulado por la misma comisión, encabezada por el propio lord Fulton. Dicha comisión estaba integrada por cinco personas cuya labor consistía en estudiar en la práctica la función pública y emitir un diagnóstico con sugerencias. El objetivo era dictaminar la estructura, reclutamiento, gestión y capacitación del personal del servicio civil. El producto de esa comisión fueron 158 recomendaciones de las cuales 22 tenían que ver con el servicio civil. Entre las propuestas implementadas destacan las siguientes (Moctezuma y Roemer, 1999: 125; Greenwood y Wilson, 1993: 107; Pilkington, 1999: 25):

- a) La creación de un Departamento de la Función Pública que tendría que ver con la selección, formación y perfeccionamiento; con las retribuciones y gestión de personal, así como con la organización de la administración central (a este departa-

tamento se incorporó la Comisión del Servicio Civil) y estaría a cargo del primer ministro.

b) La creación de un Instituto Superior de la Función Pública (Civil Service College) con la misión de formar funcionarios y perfeccionar sus técnicas de dirección.

c) La mencionada unificación de la estructura jerárquica, eliminando las clases y creando los grados, con objeto de asegurar la implantación de un sistema de ascenso por mérito.

d) Mayor movilidad entre los miembros del servicio civil.

e) En el reclutamiento de universitarios la atención se centraría más en los cursos que tomarían de acuerdo con las características del puesto que deseaban, en vez de su formación general.

f) Necesidad de comenzar a formar especialistas.

Como es habitual se mantuvieron algunos rasgos del sistema tradicional, pero la reforma permitió una toma de conciencia de la situación sobrevenida y modificó de algún modo la estructura de la función pública. Debe destacarse que, según se puso de manifiesto en el Informe Fulton, la función pública inglesa no era demasiado numerosa. En ese entonces, servían a la corona alrededor de 750,000 personas frente a tres millones de empleados de los gobiernos locales. Ello es buena muestra del sistema administrativo descentralizado que prevalecía en Inglaterra (Baena, 2000: 149).

Por lo demás, la reforma inicial creó dos categorías de funcionarios, la estructura abierta ocupada por los puestos superiores y el grupo de administración (Administration Group) en el que se concentran los puestos restantes de gestores, ejecutivos y auxiliares administrativos. De hecho, los graduados de Oxford y Cambridge, formados en los valores tradicionales de la era victoriana, predominaron durante mucho tiempo en el *upper class*, imprimiendo a la función pública inglesa un carácter propio, el del *gentleman* pragmático, trabajador e íntegro, exquisitamente neutral ante los cambios políticos (Sánchez Morón, 1997: 33). Por mencionar un ejemplo, la práctica elitista ha sido reforzada por una aversión a los graduados procedentes de universidades de provincia. En 1995, de los 349 solicitantes de la Universidad de Leeds, sólo el 2 por ciento entraron en la escalera dorada, comparado con el 10.6 por ciento de los de Oxford. Universidades con una fuerte orientación científica (como Aston o Brunel) no tuvieron candidatos exitosos (Kingdom, 2000: 23).

La estructura abierta se organizó en torno a siete grados. Al primer grado le correspondió el escalafón más elevado que es el de secretario permanente (Per-

manent Secretary), al segundo el de subsecretario, al tercero el de secretario general, al cuarto el de nivel de gestores ejecutivos, al quinto el de asistente de secretario, al sexto el de *senior* principal y al séptimo el de principal.

Por debajo de la estructura abierta, se organizó el grupo de administración con sus respectivos grados. De tal forma que, la organización de las categorías de funcionarios, gráficamente hablando, quedó estructurada de la siguiente manera:

CUADRO 1
Organización de las categorías de funcionarios (versión primera reforma de 1971)

	<i>Estructura abierta</i>
Grado 1	Secretario permanente
Grado 2	Subsecretario
Grado 3	Secretario general
Grado 4	Nivel de gestores ejecutivos
Grado 5	Asistente del secretario
Grado 6	Señor principal
Grado 7	Principal
	<i>Grupo de administración</i>
	Oficial ejecutivo senior
	Oficial ejecutivo superior
	Oficial administrativo
	Auxiliar administrativo

Fuente: Olmeda y Parrado, 2000: 749.

Lo que sí es evidente es que, al igual que en otros países, las nuevas técnicas propuestas por la corriente del *management* tuvieron cierta influencia en el análisis de las políticas públicas, lo mismo que el imperativo de lograr mayor eficacia, lo cual permitió que aparecieran ciertas fisuras en el monopolio que hasta entonces tenían los funcionarios permanentes. La primera manifestación de esta situación se ejemplifica con la creación, por parte del gobierno conservador encabezado por el primer ministro Edward Heath (1970-1974), del Grupo de Estudios de Política Central (GEPC), integrado por funcionarios pero también por políticos designados y por hombres de empresa. Un segundo paso en esta misma dirección fue la creación, por parte del gobierno laborista de Callaghan (1976-1979), de una Unidad de Política (Policy Unit), para que el gobierno contara con una asesoría “más partidista” (Pardo, 1995: 290).

En cuanto a las reformas de la estructura, se llevó a cabo una agrupación de las tres clases de funcionarios de administración general: administrativa, eje-

cutiva y de secretariado. Todos ellos se rigen ahora por las mismas normas y en el conjunto resultante se establecen categorías personales y niveles orgánicos de los puestos desempeñados, lo que permite el ascenso de todos los funcionarios a los niveles superiores si cumplen los requisitos correspondientes. Debe recordarse que en Inglaterra no existen nombramientos políticos en los cargos inferiores al de secretario permanente, que equivale a los subsecretarios de otros países. Todos los demás puestos directivos de nivel superior constituyen el llamado sistema abierto, donde se integran hasta 770 funcionarios. Dichos puestos están reservados a la categoría superior, pero se admiten excepciones a la regla, por lo que eventualmente pueden ser desempeñados por funcionarios de otras categorías. Sin embargo, como sucede en Inglaterra habitualmente, la excepción se mantiene dentro de ciertos límites, no superando el 10 por ciento del total de los puestos del sistema abierto (Baena, 2000: 149).

La segunda serie de reformas se presentaron en el servicio civil inglés, a raíz de la llegada al poder del gobierno conservador bajo la dirección de Margaret Thatcher en el año de 1979. Ella formuló varias críticas al servicio civil, referentes al gran número de funcionarios, a su falta de autonomía y a la situación de privilegio de la función pública en momentos de recesión económica. Los thatcheristas estaban convencidos de que, para llevar adelante su programa político, la élite burocrática no significaba un apoyo sino un obstáculo. El primer ataque lo concretaron en relación con el número de funcionarios por lo que la reducción de la administración y la contracción de la función pública parecían ser la clave para la recuperación económica, además de que se consideraba que este grupo gozaba de una posición de privilegio que, en momentos de contracción económica, resultaba inaceptable.

Según María del Carmen Pardo (1995: 290), se puede decir que Margaret Thatcher intentó invertir el equilibrio existente entre el trabajo de asesoría que mayoritariamente hacían los funcionarios de carrera y los puestos en los que se exigía capacidad de gestión. Esta alteración la planteaba en dos sentidos, primero, a partir de la introducción de cambios en la cultura del funcionariado inglés con base en las nuevas corrientes que subrayaban la capacidad directiva y de articulación, en detrimento de la consultiva y de análisis de política; y segundo, mediante cambios institucionales. De ahí que se decidiera suprimir el Grupo de Estudios de Política Central (GEPC) y se reforzara el papel de la Unidad de Política (Policy Unit), con la intención clara de garantizar que se tuvieran en cuenta opciones que estuvieran muy próximas a su línea de pensamiento.

En cuanto a la parte operativa se creó la Unidad de Eficiencia compuesta de ejecutivos empresariales seleccionados (en este caso de “Mark and Spencer”) que enseñarían a los funcionarios cómo dirigir sus asuntos más eficientemente a través de un cambio cultural enfocado hacia la gerencia. Entre otras de sus actividades principales sobre todo en 1982, estaba la de llevar a cabo las políticas sobre el control de los recursos sugeridas por el Fondo Monetario Internacional en Inglaterra. El primer responsable de manejar esta unidad, en un primer momento fue Derek Rayner y posteriormente sir Robbins Ibbotson quien ejecutó el famoso programa denominado *The Next Steps* (Pilkington, 1999: 68). Una medida adicional fue la supresión del Departamento de la Función Pública en 1981 y la distribución de sus funciones entre la Oficina del Gabinete (Cabinet Office) –a este órgano se integra la Comisión del Servicio Civil–, Hacienda y años más tarde en los diferentes centros gestores.

En 1982 fue modificada así como dividida la responsabilidad de la selección entre los comisionados del servicio civil por una parte y los ministros por la otra. Los comisionados mantuvieron la responsabilidad de la selección de la plantilla de nivel medio y superior, sobre el 15 por ciento del servicio civil. En representación de sus ministros, los departamentos asumieron la total responsabilidad de selección del nivel inferior, supeditada a regulación principal por el ministro para sustentar la política de selección por mérito a base de concurso justo y abierto.

Las críticas al gobierno por parte de la ciudadanía, combinadas con fuertes presiones presupuestales y servicios públicos deficientes, dieron lugar en 1988 al programa *Next Steps* que le imprimió otro enfoque a la administración pública británica y por ende a la función pública.²⁶ Este otro enfoque tenía que ver con la realización de una serie de cambios en la administración pública tendientes a su fragmentación. En el informe *The Next Steps*, sir Robins recomendó al gobierno conservador que se encomendara la prestación de servicios a agencias ejecutivas y permanecieran en los ministerios las funciones de programación. Los ministros serían los responsables de la gran política y los directivos se encargarían del día a día. A pesar de las reticencias iniciales de crear agencias, se pasó de tres agencias en 1989 a 112 en 1998. Esta nueva idea de administración pública modificó por completo el esquema tradicional de la función pública inglesa (Parrado, 2002: 163; Pyper, 1991: 123-128). En 1991 se descentralizó la administración de recursos humanos, proceso que fue llevado a cabo de manera gradual por la

²⁶ La finalización del empleo permanente, la fijación de contratos por periodos fijos, la introducción del complemento de productividad al estilo de la empresa privada y algunos elementos similares que han venido a modificar a la tradicional función pública inglesa.

Oficina del Gabinete o Cabinet Office, organismo responsable de la eficiencia del servicio público. De modo que, en las agencias hoy día trabajan el 77 por ciento de los funcionarios de la administración central mientras que el resto lo hacen en los ministerios. La estructura actual de la administración pública inglesa se conforma de manera prioritaria en seis órganos rectores y fiscalizadores de la función pública: el parlamento, el consejo privado, el gabinete, la tesorería, los propios departamentos y la Oficina del Gabinete, en la cual como ya se señaló se mantiene sólo el 10 por ciento de los funcionarios.

Aunado a las agencias se suman los entes públicos no departamentales (No-Departmental Public Bodies –NDPB). Los NDPB– no están incluidos en la jerarquía ministerial y se conocen coloquialmente como *quangos*.²⁷ Aunque es difícil su clasificación, estos entes podrían distribuirse entre entes ejecutivos, asesores, tribunales y otros. Las diferencias entre los *quangos* ejecutivos y las agencias son mínimas. Los directivos de los NDPB reclaman operar bajo los principios de las agencias, e incluso algunos NDPB se han convertido en agencia. El número de actividades traspasadas a las *quangos* y a las agencias se incrementa constantemente. A la fragmentación del sector público en agencias y *quangos* habría que añadir la presencia de asociaciones voluntarias y empresas privadas que gestionan servicios públicos en régimen de subcontratación, por lo que el espectro de organizaciones prestadoras de servicios es amplio (Parrado, 2002: 164).

Esta situación nos conduce a señalar que el sistema administrativo inglés se distingue por haber realizado una de las reformas más globales y radicales de los sistemas administrativos occidentales, de manera similar al caso de Nueva Zelanda. La provisión del servicio es ahora mixta; la subcontratación de servicios es una práctica extendida; la mayoría de las funciones públicas ya no son desempeñadas por las burocracias estatales o locales, sino por organizaciones públicas híbridas, organizaciones privadas y voluntarias. El Estado ha cambiado su forma de entender la intervención en la provisión de los bienes públicos.²⁸

Todo esto evidentemente tuvo un impacto en la función pública, de tal modo que dio lugar a una tercera ola de reformas a partir del año 1995. Dos reformas en ese año modificaron considerablemente su estructura. Por un lado, como ya

²⁷Un dato de 1987 nos indica la existencia en ese entonces de 1,643 NDPB con un gasto entre los 9,100 millones de libras esterlinas y empleando aproximadamente a 148,000 personas. Véase John Greenwood y David Wilson, *Public Administration in Britain Today*, Londres, Inglaterra, Ed. Routledge, 1993.

²⁸Véanse Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, España, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública y el Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997, pp. 71-79; y Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *Government of the Future*, París, Francia, Ed. OCDE, 2000, pp. 39-63.

se señaló, se delegó a todos los departamentos y las agencias el poder sobre la determinación de la remuneración y la asignación de niveles de responsabilidad. Estos niveles de responsabilidad no coinciden exactamente con las descripciones de los grados de la escala general. Cada centro gestor debe asignar a su personal a unos niveles de responsabilidad –en total hay seis niveles–, que corresponden aproximadamente a los grados establecidos. Por otro lado, se modificó la estructura abierta con la creación de la función pública directiva (Senior Civil Service), por lo que se agrupaban en una misma categoría a los funcionarios de los grados del 2 al 5 (Olmeda y Parrado, 2000: 748-749). El Senior Civil Service cuenta con alrededor de 3,000 miembros conocidos como grado 5, o Assistant Secretary. Éstos forman una casta cerrada, teniendo contacto con ministros y dueños de empresas y su entramado es a través de departamentos límite en una matriz de poder (Mountfield, 1997: 309). La estructura actual está conformada de la siguiente manera:

CUADRO 2
Organización de las categorías de funcionarios (versión reforma actual)

	<i>Función pública directiva</i>
	(Senior Civil Service)
	<i>Estructura abierta</i>
Grado 1	Secretario permanente
Grado 2	Subsecretario
Grado 3	Secretario general
Grado 4	Nivel de gestores ejecutivos
Grado 5	Asistente del secretario
Grado 6	Senior Principal
Grado 7	Principal
	<i>Grupo de administración</i>
	Oficial ejecutivo senior
	Oficial ejecutivo superior
	Oficial administrativo
	Auxiliar administrativo

Fuente: Olmeda y Parrado, 2000: 749.

El objetivo de esta agrupación era la de formar un cuerpo de élite en el que se privilegiara la movilidad entre las organizaciones, y sobre todo, la flexibilidad en la contratación y la determinación del salario de forma individual. En cierto modo, con esa medida se pretendía acercar las condiciones de contratación de la función pública directiva, a las de las organizaciones privadas. Con las nuevas

reformas de 1995 se ha intentado introducir por tanto, mayor flexibilidad en la gestión de personal (Olmeda y Parrado, 2000: 749).

De igual forma, en el año 1995 se le devolvió a la Comisión del Servicio Civil, a través del Decreto del Servicio Civil de 1995, toda la responsabilidad de interpretar el principio de selección con base en méritos y como resultado del concurso justo y abierto, para todas las contrataciones del servicio civil, incluso en aquellas circunstancias en que se pueden hacer excepciones, dentro del parámetro del decreto. Los comisionados conservaron la responsabilidad directa de aprobar las nominaciones para los puestos de más alto nivel solamente, pero se dispuso que ellos verificaran los sistemas de contratación de los departamentos y dependencias, con el fin de que se cumpla con su Código de Contrataciones (Barron, 2003: 28).

En otras tareas la Comisión del Servicio Civil es la encargada del reclutamiento del Senior Civil Service o servicio civil superior que aprueba, en casos justificados, el nombramiento de un servidor sin pasar por el proceso normal de concurso. Cuando hay vacantes en los niveles más altos de este grupo, la comisión decide si el puesto se somete a competencia abierta (incluyendo gente fuera del servicio), sólo dentro del servicio civil o dentro del departamento. Entre 1996 y 1997, el 48 por ciento de estas vacantes fueron sometidas a competencia abierta, y el 69 por ciento de dichas plazas fueron obtenidas por gente que no pertenecía al servicio (Moctezuma y Roemer, 1999: 130).

Estos cambios, sin duda alguna, han venido a transformar lo que originalmente era el sistema de servicio civil inglés. De haberse concebido originalmente como un sistema cerrado, ha dado lugar al sistema abierto o sistema de puestos de trabajo. De tal manera que, en estos momentos se basa en una combinación de un sistema de carrera con un sistema de puestos o lo que se conoce como un sistema mixto. De igual forma, de una estructura rígida se ha pasado a contar con una estructura mucho más flexible, sobre todo por la movilidad que representa el sistema de puestos de trabajo; y de una estructura basada en generalistas, de manera gradual ha empezado a dar lugar a especialistas. Datos recientes indican que la burocracia británica se compone de 4'362,000 funcionarios públicos, de los cuales aproximadamente 500,000 forman parte del servicio civil –cerca del 2 por ciento de la fuerza laboral– de una población de 58'610,000 habitantes (Parrado, 2002: 36; Barron, 2003: 27).

Es importante destacar que, este modelo tiene dos características que lo diferencian de otros europeos. En primer lugar, la dirección y vigilancia del proceso

directivo estaba a cargo de un órgano centralizado, la Comisión del Servicio Civil (Civil Service Comisión),²⁹ que goza de una amplia independencia, en garantía de la imparcialidad. En segundo lugar, las pruebas son regularmente de carácter general, no especializadas, pues lo que se valora es la personalidad del candidato, su capacidad para enfrentarse a los problemas. De ahí que la formación humanista haya tenido tradicionalmente mayor importancia para acceder a la función pública británica. La tradición británica de funcionarios generalistas lleva –a diferencia de lo que ocurre en el modelo francés– a concursos muy abiertos, centrados en entrevistas destinadas a evaluar las cualidades y la personalidad de los candidatos, sin privilegiar ninguna formación universitaria específica –lo que lo diferencia también netamente del modelo alemán. La administración se halla vinculada por las elecciones de la comisión y no puede nombrar sino a candidatos provistos de la certificación facilitada por ésta (Longo, 2004).

En efecto, una de las figuras más representativas del servicio civil inglés es la Comisión del Servicio Civil que sirve de contrapeso a todo el sistema. Hoy en día, existen 14 comisionados del servicio civil, nombrados en forma directa por la corona bajo la Prerrogativa Real. En consecuencia, no son servidores públicos y son independientes de los ministros. Se les elige entre el público en general y llegan con una gran experiencia en los sectores privado, voluntario y público. Todos los comisionados trabajan con base en tiempo parcial por periodos de hasta tres a cinco años. Las facultades de los comisionados se derivan actualmente del Decreto sobre Servicio Civil de 1995 y del Decreto sobre Servicio Diplomático de 1991. Sus funciones principales son (Barron, 2003: 28):

- mantener el principio de selección de nombramientos con base en méritos y como resultado de un concurso justo y abierto, y
- atender y decidir sobre demandas de los servidores públicos conforme al Código del Servicio Civil.

Si una dependencia del gobierno desea realizar una contratación abierta a candidatos externos al servicio civil, la función de los comisionados es asegurar

²⁹ Es importante señalar que de 1991 a 1996 la comisión sufrió cambios importantes. En 1991 la Comisión del Servicio Civil fue reemplazada por dos discretas organizaciones: una Oficina de Comisionados del Servicio Civil, y una agencia encargada del reclutamiento de los administradores generales (Recruitment and Assessment Service Agency, RAS). La RAS era una agencia independiente de los comisionados creada bajo iniciativa del *Next Steps* para proporcionar reclutamiento, consulta y servicios afines a departamentos, agencias y a otros cuerpos del sector público a base de un total pago. La RAS se convirtió en una organización del sector privado bajo Capita Group el 1o. de octubre de 1996. Sin embargo, en 1995 dos nuevas órdenes del Consejo de Ministros le devolverán a la comisión la atribución de la selección y de vigilar el reclutamiento realizado por las agencias. Véase www.civilservicecommissioner.gov.uk/history/htm

que los posibles solicitantes –internos y externos– tengan la oportunidad de enterarse de la vacante, que sean tratados justamente y que se elija al mejor para su trabajo. Son estos principios de transparencia, equidad y méritos los que importan más que cualquier proceso particular. Los comisionados no hacen los nombramientos. Son las dependencias que trabajan en representación de los ministros como autoridades encargadas de nombramientos de la Corona, las que hacen las designaciones para el servicio civil.

De conformidad con los requerimientos de los decretos, los comisionados cumplen con sus responsabilidades de contratación de tres formas. Primero, los comisionados presiden los consejos de selección y aprueban los nombramientos de los 600 puestos principales del servicio civil superior. La función de éstos consiste en presidir el panel de selección, en analizar el puesto a concursar y que responda a las necesidades de la dependencia, en supervisar el proceso de selección de solicitudes, vigilar que se respeten los criterios de selección, en entrevistar a los finalistas y rendir un informe. Segundo, los comisionados publican un código de contrataciones que interpreta los principios de transparencia, equidad y méritos. Las dependencias por lo tanto deben seguir las reglas establecidas en el código (tanto para personal de servicio civil como de libre designación), al llevar a cabo sus prácticas de contratación en niveles inferiores. Tercero, les corresponde a los comisionados auditar los sistemas de contratación de las dependencias durante un ciclo de cinco años. Para la realización de esta actividad tienen la facultad de subcontratar este trabajo a empresas privadas. La labor de auditoría está dirigida a orientar y recomendar más que a sancionar, así como a informar anualmente sobre las auditorías realizadas. Toda esta labor realizada, se concentra en un informe público anual rendido a la corona.

Cabe mencionar que, otra actividad adicional que desarrollan los comisionados –como producto de una reforma al Decreto del Servicio Civil de 1995 y de la puesta en marcha del Código del Servicio Civil de enero de 1996 (código ético)– es la de atender demandas que haya sobre funcionarios por haber incurrido en conductas ilícitas. Por lo tanto, a la comisión le corresponde investigar, y realizar un análisis completo sobre los casos. De 1996 hasta la fecha se han concluido las investigaciones de cinco demandas (Barron, 2003: 33).

Con respecto al proceso de selección se sigue de manera aproximada el siguiente esquema. El candidato debe superar una serie de pruebas determinadas: resumen de un texto relativamente difícil, análisis constructivo sobre un caso práctico o problema, interpretación de estadísticas y *tests* de inteligencia. Después de ese primer día de pruebas, el candidato debe volver para las pruebas del se-

gundo día: redacción de una carta a un particular en la que se debe observar el tacto del funcionario, discusión informal con otros cuatro o cinco candidatos sobre un tema de interés general, un caso práctico de adopción de decisiones de grupo –el candidato debe interpretar al menos un papel de dirigente–, entrevista individual y personal con cada uno de los tres miembros de la comisión evaluadora y pruebas de actitud lingüística, especialmente para aprender una lengua. Con todas las pruebas a las que se someten a los candidatos, la comisión emite una nota que está basada en 11 criterios. Después de esta fase, existe una entrevista final entre la comisión evaluadora y el candidato antes de adoptar la decisión final (Olmeda y Parrado, 2000: 750-751).

El ascenso en la carrera administrativa se realiza mediante un proceso selectivo en el que intervienen distintos actores según los niveles. En los grados inferiores al tres, la promoción se realiza en el seno del ministerio o de la agencia. Para los grados superiores uno y dos, la decisión final es adoptada conjuntamente por el secretario de la Oficina del Gabinete (Cabinet Office) y el primer ministro. Algunos puestos vacantes de grados superiores están abiertos a candidatos externos. Esto corrobora prácticamente la constitución de un esquema mixto. Independientemente de que se encuentren en los ministerios y las agencias, el número de vacantes disponibles para otros sectores de la economía es superior en las agencias que en los ministerios. En cuanto a la evaluación del desempeño recientemente se han adoptado mecanismos de este tipo con el fin de elevar la productividad y mejorar los resultados.

En resumen se puede decir que, la función pública en Inglaterra se ha caracterizado, porque sus bases legales de reclutamiento en el servicio civil es una mezcla de estatutos, órdenes de consejo, códigos, decretos, regulaciones formales, y minutas del tesoro. El derecho británico es consuetudinario, basado en la costumbre y la tradición. Los funcionarios del servicio civil son súbditos de la corona y por lo tanto es prerrogativa de ésta regular todo lo relacionado con reclutamiento, remuneración y sistemas de promoción. Sin embargo, ha sido necesario adaptar esta práctica a la creciente complejidad del gobierno basado en una democracia parlamentaria y con una burocracia versátil en muchas de sus funciones (Haro Bélchez, 2000: 100).

Reformas al sistema de función pública inglés

De las medidas para fortalecer el servicio civil, están las que establece el libro blanco “Modernizar el gobierno” de marzo de 1999, de continuar con la idea de atraer a los mejores talentos para todos los niveles, para aumentar la capacidad

de cumplir las demandas del siglo XXI. Al respecto ya se ha registrado un considerable incremento en la contratación de servidores públicos de alto nivel a través de concursos abiertos. De modo que, el número de puestos de alto nivel en el servicio civil cubiertos a través de un concurso abierto ha crecido de forma sustancial: de 107 en 1998-1999 a 200 en 2001-2002 (Barron, 32: 2003).

Por último, como dato adicional, cabe señalar que el servicio civil inglés ha sido formado en una era de abrumadora hegemonía masculina; el servicio no ha sido hospitalario con las mujeres. Durante largo tiempo éstas eran obligadas a abandonar el puesto por razones de matrimonio. La siguiente tabla ilustra cómo la dominación masculina es mayor en los niveles más altos del servicio. Se afirma que, el verdadero valor de la fuerza de trabajo de las mujeres yace en el desarrollo de tareas rutinarias, como empleadas ocasionales y de tiempo parcial. Miembros de minorías étnicas también tienen baja representación en todos los niveles; los peores registros son los de la Oficina de Inmigración (Foreign Office) y los del Ministerio de Defensa (Ministry of Defense) (Kingdom, 2000: 22).

TABLA 8
Número de miembros entrantes al servicio civil
en Inglaterra por nivel y género, 1995-1996

Estructura abierta	Hombres	Mujeres
Nivel científico CS	50	20
Nivel 6	130	70
Nivel 7	200	90
<i>Grupo de administración</i>		
Oficial ejecutivo senior	270	110
Oficial ejecutivo superior	700	280
Oficial ejecutivo	1,530	950
Oficial administrativo	4,150	4,530
Asistente administrativo	4,760	7,810

Fuente: HMSO, Servicio Civil Estadísticas, 1996-1999 (Kingdom, 2000: 22).

Al respecto, sin duda alguna, uno de los retos de la función pública inglesa en los próximos años será la de procurar establecer cuotas o espacios equitativos entre hombres y mujeres y para minorías étnicas. En una especie de acción afirmativa.

España

Antecedentes

Al igual que el modelo inglés, la función pública española nació como un sistema de carrera o cerrado, pero ha venido evolucionado con el transcurrir del tiempo. Tiene una enorme influencia francesa y gran parte de su institucionalización se debe al esfuerzo personal de algunos políticos con nombre propio (López Ballesteros, Bravo Murillo, Maura, López Rodó...), que se inmortalizaron a través de textos legales.

Para comenzar, es importante hacer mención de la Real Orden del 19 de agosto de 1825 y el Real Decreto del 7 de febrero de 1827, ya que merecen ser considerados como las primeras normas jurídicas precursoras del servicio civil. El autor material de este primer paso de profesionalización del personal público fue López Ballesteros, ministro de Hacienda de Fernando VII. Fue mérito suyo haber comprendido que la administración del Estado moderno³⁰ demandaba personal profesional y estable, y por lo tanto era necesario que se establecieran unas reglas de ingreso basadas en la capacidad y en el mérito, y otras de ascenso basadas en estos criterios y en el de antigüedad. Estas exigencias demandaban una estructuración jerarquizada de la función pública en clases o categorías de personal con sus correspondientes y diferenciados derechos retributivos. Esta sustitución del sistema objetivo de empleos por el sistema subjetivo de clase o categoría personal, en el que ya no se ocupa un puesto de jefe u oficial, sino que se es jefe u oficial con independencia del empleo desempeñado, supuso la inicial y rudimentaria institucionalización de la carrera funcionarial. Esta primera reforma, limitada al Ministerio de Hacienda y frustrada posteriormente, estableció, las líneas sobre las cuales habría de moverse posteriormente tanto el derecho español como el europeo (Martínez Marín, 1999: 17).

Posteriormente, el Real Decreto del 18 de junio de 1852 de Bravo Murillo no sólo fue el más importante texto normativo decimonónico español en esta materia, sino el primer estatuto general de la función pública europea (Ziller, 2001:

³⁰Centrándonos en el desarrollo de la administración pública, durante el siglo XVIII comienza un largo proceso de evolución en el que la figura de las secretarías de Estado y del despacho se irán imponiendo de una forma paulatina y constante frente al tradicional modelo de consejos (Escudero, 1969). Las Cortes de Cádiz (1810-1814) y la Constitución de 1812 significarán no sólo la constitucionalización de un modelo parlamentario, sino también la articulación de una nueva estructura administrativa basada, precisamente, en el modelo de secretarías (Escudero, 1979; González Mariñas, 1974). Véase José Vicente Gómez Rivas, "El modelo de empleo público en las administraciones públicas españolas", *Revista Prospectiva*, núm. 22, México, Agrupación Política Nueva, A.C., noviembre de 2002.

368). De modo que, incumplida la normativa de López Ballesteros, el desafío y los problemas de la ausencia de un personal público profesionalizado, 25 años después, eran más graves y acuciantes; pues a los anteriores se adjuntaban la departamentalización funcional, el gran número existente de cesantías como consecuencia de las designaciones políticas del personal y las crecientes exigencias de una administración pública necesitada de profesionales. Ante esa dispersión normativa, desorganización y fragmentación funcional y orgánica, el objetivo fundamental de esa reforma fue la de intentar establecer el buen orden y disciplina de los empleados, clasificarlos de una manera terminante y clara, pues cada empleado debía saber el lugar que ocupaba en la escala administrativa, los derechos que tenía que disfrutar y los deberes que tenía que cumplir.

En efecto, la articulación general del personal al servicio de la administración, tiene en la figura de Bravo Murillo, uno de los puntos básicos de la moderna historia administrativa.³¹ Cabe señalar que en el modelo de categorías personales se intentó implantar a toda la administración. Se puede decir, que fue el intento más serio de crear un sistema de articulación del personal acorde con el contexto administrativo y con las demandas sociales que comenzaban a generarse en España. La configuración que se fue construyendo desde entonces, teniendo en cuenta los antecedentes señalados, ha obedecido al llamado modelo continental, en el que los conceptos de cuerpo, categoría personal, carrera y funcionario han ido consolidándose. El modelo de Bravo Murillo, con las sucesivas modificaciones que se fueron produciendo desde su implantación, permaneció hasta 1918.

Es preciso señalar la importancia que durante toda esta época va a tener el concepto de cuerpo. En realidad, en sus inicios, el cuerpo era una forma de ingreso en la administración. Se aplica, sobre todo, en aquellos puestos de la administración para los cuales se requieren unos conocimientos especializados. Frente a la forma normal o general de ingreso, que era la cooptación, en algunos lugares de la administración esta fórmula no resultaba válida, pues era necesario que los candidatos poseyeran una serie de conocimientos especializados para realizar las funciones encomendadas. Surge así la necesidad de configurar, para estos puestos, una nueva manera de ingreso, que implicaba la demostración,

³¹ En ese sentido, se clasificaron a los profesionales de la administración en cinco categorías que, aun semánticamente, trasladó el esquema militar a la función pública (jefes superiores, jefes de administración, jefes de negociado, oficiales y aspirantes a oficial, subalternos). Se estableció un régimen retributivo para cada una de las categorías mencionadas. La oposición, antigüedad y méritos profesionales se configuraron como los criterios de ingreso y promoción. Véase Antonio Martínez Marín, *Régimen jurídico de los funcionarios*, Madrid, España, Tecnos, 1999, p. 18.

de una u otra forma, por parte de los aspirantes, de poseer ciertos conocimientos determinados. Bien sea por su pertenencia a las escuelas técnicas, bien sea mediante la realización de pruebas de ingreso (inicio del sistema de oposiciones), el empleado debía justificar una preparación y unos conocimientos. Como normalmente no se trata de puestos únicos o singulares, sino más bien de conjuntos de puestos, que van a tener unas características comunes (misma preparación técnica, ocupación de puestos con funciones similares, etcétera.) éstos se van a constituir en escalas al interior de la organización (Gómez, 2002: 50).

Al igual que en el sistema de función pública francés, el sistema de cuerpos en la administración española gradualmente pasó de ser una forma de ingreso a convertirse en una forma de articulación interna del personal. Los empleados que pertenecían a estos cuerpos fueron teniendo sus propios reglamentos, diferentes del resto de los empleados públicos. Con la finalidad de que esos reglamentos especiales regularan la formación, permanencia y ascensos de las personas en la administración.

En 1918, el Estatuto de Maura (ley y reglamento del 22 de julio y 7 de septiembre respectivamente), fue el siguiente texto de la función pública española. La reforma se hizo en un momento de profunda crisis económica, de inestabilidad política y social y de desarrollo de la conciencia obrera que también afectó a la funcionarial. La persecución de la estabilidad y el aumento retributivo fueron las reivindicaciones urgentes e inmediatas determinantes del nuevo texto legal. Los rasgos genéricos del Estatuto de Maura fueron los siguientes (Martínez Marín, 1999: 19):

- a) El personal se clasificó en dos cuerpos, el técnico y el auxiliar. El primero se dividió en tres categorías (jefes de administración, jefes de negociado y oficiales) y cada una de éstas en tres clases. El segundo constituyó sólo una categoría y se vertebró igualmente en tres clases.
- b) La oposición se generalizó como forma de ingreso en la función pública, y el ascenso se realizó según los criterios de antigüedad, oposición y libre designación. El Consejo de Ministros podía acordar discrecionalmente la cesantía o separación del servicio de cualquier funcionario o auxiliar, aunque sólo por exigencias del servicio y posibilitando el recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución.
- c) Se estableció la jubilación forzosa a los 67 años y la voluntaria a los 65, cuando los interesados llevaban 40 años de servicio o antes si justificaban una imposibilidad física.

d) Se regulaban los derechos de jubilación, retiro, viudedad y orfandad; y se estableció el derecho de asociación funcional, aunque haciéndolo depender de la aprobación ministerial.

El nuevo texto supuso un aumento de la clasificación personal, un refuerzo de la inamovilidad funcional, la institucionalización de la oposición como técnica de acceso a la función pública, un limitado reconocimiento del derecho sindical y la aceptación de los cuerpos especiales. Entre otras cosas, esto significó la finalización del sistema de botín en la administración española, pues se dotó al personal a su servicio de la permanencia en el empleo. A partir de ese momento, se puede utilizar el concepto de funcionario público. Es importante resaltar que, el modelo implantado por el estatuto no fue otro que el de categorías personales, atravesado por el sistema de cuerpos. El ingreso a la condición de funcionario se realizó mediante el sistema de oposiciones. El estatuto y desarrollo reglamentario, no modificó el sistema existente hasta ese entonces, sino que más bien lo consolidó, normativizándolo. Como estatuto, aunque no contuvo todas las características de lo que actualmente podemos entender como servicio civil, es el único que ha regido en la historia administrativa española. El estatuto de 1918 permaneció vigente hasta la década de los años sesenta, a pesar de los cambios habidos durante ese periodo en España (Gómez, 2002: 51).

En efecto, en los años sesenta, la reforma de López Rodó de 1963-1965 (Ley de Bases de 1963, Texto articulado aprobado por decreto del 7 de febrero de 1964 y leyes 30 y 31, del 4 de mayo de 1965, sobre derechos pasivos y retribuciones de los funcionarios de la administración civil del Estado) fue la obra legal del régimen franquista en materia de función pública. Lo que se pretendió con esta reforma fue corregir las graves disfunciones funcionariales de la época y que la doctrina venía criticando de modo generalizado: excesiva proliferación y dispersión de los grupos especiales, acusada desconexión entre la categoría profesional y el puesto de trabajo, la ausencia de un grupo general interministerial, la politización de la función pública superior y, sobre todo el desigual régimen retributivo. Los objetivos de la mencionada reforma se concretaron principalmente en el fortalecimiento de los cuerpos generales, en la modificación del régimen retributivo, y en la gestión centralizada del funcionario a través de la Comisión Superior de Personal. Junto a estas respuestas concretas a los urgentes problemas de la época, la nueva ley fue hija de un régimen dictatorial y que sin embargo, resultó cercana a los derechos y libertades públicas de los funcionarios, y perfeccionista del sistema de carrera en España (Martínez Marín, 1999: 19).

Sin embargo y contradictoriamente, el propio texto legaliza también el sistema de empleo, pues el artículo 7 considera como trabajadores de la administración a los contratados por ésta de acuerdo con la legislación laboral. De este modo se legalizan los dos sistemas de función pública, tanto el estatutario como el contractual; aunque el legislador regulará detenidamente el primero y remitirá lisa y llanamente el segundo a la legislación laboral que le será plenamente aplicable. Hay que señalar que esta ley de 1964 permanece parcialmente vigente y de ahí que su referencia histórica es obligada, pues un buen número de sus artículos sustentan la organización de la función pública actual (Martínez Marín, 1999: 20). Con todo ello, se observa en la evolución de la función pública española, el tránsito de un sistema de carrera de estructura cerrada, a un sistema de empleo o de estructura abierta, por lo que se puede decir que ante la presencia simultánea de ambos sistemas, se asiste a la conformación de un sistema mixto.

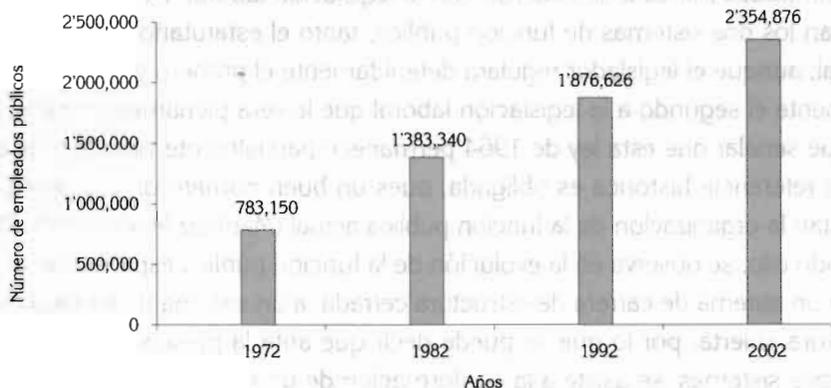
Organización de la función pública española

Era de esperarse que con el fin de la dictadura y con la existencia de un periodo de transición a la democracia,³² se presentara un vacío en la legalidad y en el funcionamiento de la función pública, situación que en parte fue subsanada por el proceso de positivización de la función pública a través de la Constitución de 1978, plasmada en los artículos 103.3 y 149.1.18 y posteriormente en la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, del 2 de agosto. Esta ley por principio reconocerá y ratificará dos tipos básicos de empleados al servicio de la administración. Por una parte, los funcionarios de carrera, que se rigen por el derecho administrativo, y por la otra, los empleados laborales cuya relación con la administración está basada en el derecho del trabajo, con algunas peculiaridades. De igual forma, se conservarán las figuras tanto de puestos de trabajo como la de los cuerpos.

La función pública española se compone de 2'354,876 personas. Según José Vicente Gómez (2002: 53) los incrementos habidos en los últimos años, son bastante espectaculares, como muestra de ello, se puede observar en la gráfica 4 que prácticamente se triplica el número de efectivos.

³²Sobre este periodo se recomienda ampliamente la lectura del libro *Funcionarios y función pública en la transición española* de Laura Román Masedo, Madrid, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

GRÁFICA 4
Incremento de los empleados públicos en España en el periodo 1972-2002

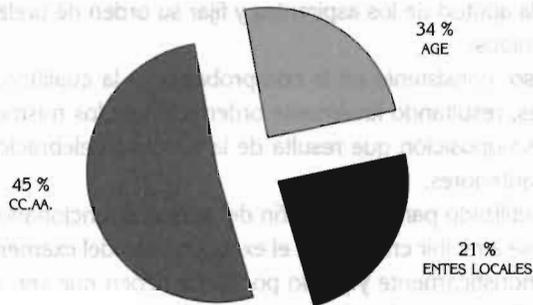


Fuente: Gómez, 2002: 50.

Por otra parte, desde 1982 se ha llevado a cabo un proceso de descentralización muy fuerte, que ha convertido al segundo nivel de gobierno, las comunidades autónomas, en las administraciones prestadoras de los servicios a los ciudadanos, de tal forma que en la actualidad, el personal al servicio del Estado central significa una parte muy pequeña del empleo público total.³³ Como podemos observar en la gráfica 5, más del 65 por ciento del personal pertenece al nivel regional o local. Si se toma en cuenta que en el nivel central están consideradas las fuerzas armadas y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, así como el personal de justicia, se encuentra que el volumen real de la administración central apenas sobrepasa el 10 por ciento de los empleados públicos. Esto tiene y va a significar una modificación sustancial en cuanto a la gestión del personal, que ahora está, fundamentalmente, en manos de los niveles de gobierno subnacionales (Gómez, 2002: 54):

³³Para mayores detalles sobre el empleo en las comunidades autónomas y entes locales. Véase José Vicente Gómez Rivas, "La gestión de los recursos humanos", en *Nueva Gestión Pública*, Madrid, España, Prentice Hall, 2001.

GRÁFICA 5
Distribución del empleo público por tipo de administración en España



CC.A.A= comunidades autónomas; AGE= administración general del Estado.

Fuente: Gómez, 2002: 54.

En lo concerniente al ingreso, los sistemas que la ley señala son tres: la oposición, el concurso-oposición y el concurso. En cualquier caso, han de respetarse los principios de mérito, capacidad, igualdad y publicidad. El proceso selectivo sigue las siguientes fases:

Proceso de reclutamiento en la función pública española

1. La convocatoria: equivale a la fase de reclutamiento, consistente en atraer los suficientes candidatos de calidad, y se concreta en la publicación de la convocatoria pública de la oferta de empleo, siguiendo el principio de publicidad. Cabe señalar, sin embargo, que existen dos vías diferentes de reclutamiento:

a) Las internas, como la promoción interna o la provisión de puestos de trabajo mediante concurso dirigido al personal que ya forma parte de la organización (habitualmente al hablar de reclutamiento no suele incluirse a las candidaturas internas).

b) Las externas, dirigidas a los posibles candidatos externos a la organización, siendo la acepción más utilizada para referirse al reclutamiento.

2. La recepción de solicitudes y admisión de candidatos: se inicia aquí el proceso propiamente de selección, recopilando las solicitudes que presentan los candidatos al participar en los procesos de ingreso. En el plazo fijado en la convocatoria se aprueba la lista de candidatos admitidos y excluidos, razonándose el motivo de exclusión, y se anuncia el lugar y fecha del inicio del ejercicio, variando según el sistema selectivo que se trate.

3. La vinculación de las pruebas relacionadas al sistema selectivo que se utilice: aunque para el personal laboral existe una mayor variabilidad, para el personal funcionario se establecen tres sistemas selectivos:

–la oposición, consistente en la realización de diversas pruebas para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes y fijar su orden de prelación a partir de los resultados obtenidos;

–el concurso, consistente en la comprobación y la cualificación de los méritos de los aspirantes, resultando finalmente ordenación de los mismos; y

–el concurso-oposición que resulta de la sucesiva celebración de los dos sistemas selectivos anteriores.

El sistema utilizado para la selección del personal funcionario sigue siendo el de oposiciones, pese a recibir críticas por el excesivo peso del examen de conocimientos adquiridos memorísticamente y por lo poco que tienen que ver, en muchas ocasiones, los contenidos con las funciones a desarrollar posteriormente. En todo caso su origen y mantenimiento se vinculan a la lógica del modelo cerrado de empleo o por “cuerpos” en que se basa el sistema de función pública vigente. Por otro lado, para la selección de personal interino y personal laboral suelen utilizarse procedimientos basados en el concurso-oposición. El concurso tan sólo se considera excepcionalmente como método de selección de personal externo.

En ciertos casos existe la posibilidad de incluir en las pruebas, la realización de un periodo de prácticas o de un curso selectivo, que no debe confundirse con el periodo de formación inicial de los funcionarios seleccionados (nombrados como funcionarios en prácticas) pues en el primer caso todavía no se ha resuelto la selección.

4. Resueltas las pruebas selectivas se procede a hacer pública la relación de aprobados, por orden de puntuación.

5. La acreditación de los candidatos seleccionados: publicadas las relaciones definitivas de aprobados, los candidatos propuestos deben aportar a la administración los documentos que acrediten que reúnen los requisitos establecidos en la convocatoria.

6. El proceso selectivo concluye con el nombramiento como funcionarios de carrera a los aspirantes que hayan superado, publicándose el nombramiento en el Boletín Oficial del Estado o en el Diario Oficial que proceda. Estos nuevos funcionarios serán asignados a un puesto de trabajo según sus peticiones y sus resultados en el proceso selectivo (recuérdese la combinación de la selección mediante cuerpos y la carrera administrativa mediante puestos de trabajo). El nombramiento culmina con la toma de posesión de la condición de funcionario, debiendo el aspirante prometer o jurar fielmente las obligaciones del cargo con lealtad al Rey y guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado.

Finalizado el proceso selectivo, al nuevo miembro de la organización se le asigna un cuerpo, asociado a un grupo de titulación y, se le adscribe a un puesto de trabajo, iniciando así su carrera profesional.

De acuerdo con la Ley 30/84, la función pública española posee cinco grupos de titulación:

- A: Técnicos superiores, requiriéndose la titulación de licenciado universitario, ingeniero superior o equivalentes.
- B: Técnicos medios o de gestión, con título de diplomado universitario, ingeniero técnico o equivalentes.
- C: Administrativos, con titulación de bachiller, formación profesional II o equivalentes.
- D: Auxiliares administrativos, con graduado profesional o formación profesional.
- E: Personal subalterno, con certificado de escolaridad.

Según Xavier Ballart y Carles Ramió (2000: 375), el proyecto de Estatuto de la Función Pública, todavía pendiente de tramitación parlamentaria, tenía previsto fusionar los grupos C y D debido a las semejanzas en las funciones. Por ejemplo, el sistema francés no establece diferencias en las funciones administrativas (entre administrativas del grupo C y del grupo D como sí sucede en España). Una clasificación complementaria de los cuerpos se refiere a los perfiles profesionales que representan, dentro de un mismo grupo de adscripción. Se distinguen así los cuerpos generales que se encargan de las tareas de gestión de la administración. Hay cinco cuerpos generales que se corresponden a los cinco grupos o categorías profesionales: cuerpo superior (A), cuerpo de gestión (B), cuerpo de administrativos (C), cuerpo de auxiliares administrativos (D) y cuerpo de subalternos (E). Estos cuerpos son muy numerosos y en el caso de los grupos C, D y E representan casi la totalidad de los funcionarios de estos tres grupos.

Además de los grupos de titulación, todos los puestos deben tener un nivel. Se crean 30 niveles relacionados con la valoración de los puestos, de tal manera que cada puesto tendrá asignado un nivel. Cada grupo de titulación tiene un abanico de niveles:

CUADRO 3
Grupo de titulación y niveles de la función pública española

Grupo de titulación	Niveles
Grupo A	22-30
Grupo B	18-26
Grupo C	14-22
Grupo D	12-18
Grupo E	10-14

Fuente: Gómez, 2002: 52.

A partir de la clasificación por cuerpo y grupo de adscripción se define el intervalo de carrera administrativa potencial de cada funcionario mediante una clasificación por niveles. Esta dimensión de la carrera administrativa consiste en ir asumiendo niveles cada vez más elevados. Así por ejemplo, si una persona accede al grupo A tiene asignado un grado personal inicial de 20, con el tiempo podrá ocupar un puesto con un nivel 22 (usualmente se mejora de nivel de dos en dos salvo en los tres niveles superiores que se progresa de uno en uno). Una vez que se ocupa un puesto con el nivel 22 su retribución y categoría profesional se va incrementando. Cuando lleva dos años ocupando el puesto en el nivel 22, este nivel se configura en su grado personal y lo consolida para toda la vida. Esta mecánica se puede ir repitiendo hasta alcanzar el máximo nivel (en el caso del grupo A es el nivel 30).

Por otra parte, se crea un modelo retributivo acorde con el modelo de articulación. Así, las retribuciones se dividen en básicas y complementarias. Las básicas remuneran la pertenencia al grupo de titulación respectivo. Todos los cuerpos pertenecientes a un mismo grupo tienen idénticas remuneraciones básicas, aprobadas anualmente por las Cortes Generales en los presupuestos generales del Estado. En estas remuneraciones básicas se incluye la antigüedad, en forma de trienios de servicio en la administración, remunerados también en relación con el grupo de pertenencia. Estas retribuciones básicas, sin contar los trienios, tienen asignado un abanico salarial que no puede superar la relación de 1 a 3 (Gómez, 2002: 52).

Las retribuciones complementarias se dividen, a su vez, en tres tipos de complementos: en primer lugar, el llamado complemento de destino, que está en relación con el nivel del puesto desempeñado. Cada nivel tiene asignado un complemento que es también aprobado anualmente por las Cortes Generales en los presupuestos generales del Estado. En segundo lugar, está el complemento específico, destinado a remunerar las características especiales del puesto en cuanto a dificultad técnica, responsabilidad, especial incompatibilidad, etcétera. Finalmente, el complemento de productividad, destinado a remunerar la especial productividad de los individuos en su puesto de trabajo.

Por lo que respecta a la carrera profesional, los principales determinantes de la carrera vinculados a la persona son la promoción interna (modelo cerrado) y el grado personal o puestos de trabajo (modelo abierto). Esto es lo que configura actualmente el modelo mixto. Con respecto a la promoción interna, el ascenso desde cuerpos de escalas de un grupo de titulación a otros superiores, es una de

las dimensiones básicas de la carrera administrativa. Los funcionarios que deseen participar en procesos de promoción interna deben tener la titulación exigida para el cuerpo al que aspiran, así como una antigüedad de al menos dos años en su cuerpo de origen. Además y en todos los casos, la promoción interna requiere superar una oposición o concurso-oposición, aunque por el hecho de pertenecer a la organización aspirante dispone de ciertas ventajas (como la reserva de plazas a la promoción interna o a la preferencia para ocupar vacantes frente a los candidatos que entran por libre acceso).

En relación con el grado personal o puestos de trabajo y su vínculo con la carrera administrativa, puede entenderse como la categoría personal de cada funcionario individualmente considerado. Se trata de una especie de traslación en la persona de la escala de niveles de los puestos de trabajo. Como ya se señaló, los puestos de trabajo se clasifican por niveles, del 1 al 30 (aunque no suelen existir puestos con nivel inferior a 8), que se agrupan a su vez en intervalos según el cuerpo o la escala, y su equivalencia en el grupo de titulación. En su traducción al grado personal, el proceso se inicia con la incorporación del funcionario, que adquiere automáticamente el grado correspondiente al puesto de trabajo de su primer destino, que normalmente será uno de los más bajos correspondientes a su cuerpo o escala. Para que el funcionario adquiera un grado superior (que no tiene por qué ser el inmediato) debe desempeñar uno o más puestos de trabajo de ese nivel durante dos años consecutivos o tres sin interrupción. Sin embargo, para evitar carreras demasiado rápidas se establece el límite de dos niveles de progresión por cada dos años de servicios continuados. De hecho la mayor importancia del grado personal se encuentra actualmente en su impacto en términos retributivos (Ballart y Ramió, 2000: 383).

Esencialmente se distinguen tres sistemas ordinarios de provisión de puestos:³⁴

- a) El concurso, que resulta ser el sistema normal de provisión de puestos de trabajo. Se trata de concursos de méritos, es decir, se deben resolver atendiendo a los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria, en la que aparece un baremo de puntuación.

³⁴ Aunado a este sistema ordinario de provisión de puestos, están los sistemas extraordinarios de provisión de puestos de naturaleza colectiva, en la que la administración de manera unilateral decide por necesidades de la organización la redistribución y reasignación de efectivos, la primera en cuanto a cambios de adscripción y la segunda en cuanto a supresiones de puestos; y el sistema extraordinario de provisión de puestos de naturaleza individual, en la que el uso de la temporalidad se hace presente cuando se destina a funcionarios a adscripciones temporales o comisiones de servicio por ausencia de puestos de trabajo. Para abundar sobre este punto véase Xavier Ballart y Carles Ramió, *Ciencia de la administración*, Colección Ciencias Política, núm. 8, Valencia, Tirant lo blanch, 2000.

- b) El concurso específico, como variante del anterior que pretende superar sus rigideces y automatismo. Se pretende con ello flexibilizar el mecanismo del concurso incorporando una segunda fase en la que se valoren los méritos formalmente alegados mediante la realización de ciertas pruebas o entrevistas.
- c) La libre designación, que atribuye una total discrecionalidad a la administración para que proceda a la provisión de puestos de trabajo.

En cuanto al sistema de libre designación, está reservado para puestos muy determinados. O bien son puestos directivos de las unidades, o bien son puestos pertenecientes a los gabinetes asesores o secretarías particulares de los altos cargos. En cualquier caso, deben ser igualmente anunciados en los periódicos oficiales, donde deben aparecer las características básicas del puesto y la baremación de méritos correspondiente. Los puestos de libre designación deben aparecer reflejados como tales en las relaciones de puestos y tienen la especificidad de que quienes lo ocupan pueden ser removidos de ese puesto por decisión de quien los nombró, eso sí, sin perder su condición de funcionario (Gómez, 2002: 53).

En cuanto a la formación continua y capacitación de funcionarios públicos de la administración general del Estado, la responsabilidad recae en un órgano autónomo que es el Instituto Nacional de Administración Pública. Que tiene entre sus atribuciones más importantes la formación de cuerpos y escalas superiores (aunque también por excepción la de los demás cuerpos) de la administración central, pero también de las comunidades, previo convenio de colaboración, así como la selección de directivos para las administraciones locales con habilitación nacional. En atención al sistema comunitario del que goza la administración española, cada comunidad cuenta con su propio instituto de formación.

Por otro lado, es importante destacar que además de la Ley de Medidas ya mencionada, hay todo un complejo de normas establecido para los empleados públicos, tanto funcionarios como laborales. Así, entre los más importantes están: el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (Real Decreto 364/1995, del 10 de marzo), la Ley 53/1984, del 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas y el Real Decreto 598/1985, del 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes, el Real Decreto 365/1995, del 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles

de la Administración General del Estado, el Real Decreto 33/1986, del 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. Además de las citadas, existe regulación normativa atinente a los empleados públicos en otras leyes (Leyes de Presupuestos o Ley del Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, por ejemplo), así como la aplicación concreta de esta normativa mediante órdenes y disposiciones de menor nivel (Gómez, 2001: 113).

Este complejo normativo tiene la peculiaridad de afectar, en los contenidos básicos del modelo, a todas las administraciones públicas. En efecto, a pesar de que la Constitución construye un modelo de Estado autonómico, en el que las comunidades autónomas ven reconocido el derecho a su existencia y desarrollo con una autonomía no sólo administrativa, sino también política, el artículo 149.1.18 de la misma Constitución le confiere al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del modelo de función pública que rija para todas las administraciones públicas, buscando con ello, una cierta uniformidad y homogeneidad en el modelo de articulación del personal, que se traducirá en la búsqueda de igualdad de cara a los ciudadanos, independientemente de donde vivan o donde se encuentren en el territorio nacional. Así pues, todas las administraciones, tanto la central, la autonómica, la local o dependiente de los altos órganos constitucionales, deben tener el mismo modelo básico (que es el que se ha descrito en las líneas anteriores). Como se puede observar, esta situación es bastante similar a lo acontecido en el caso alemán, a pesar de tratarse de un régimen distinto.

Por último, con relación a la presencia de las organizaciones sindicales en la administración pública se conforma a partir de las secciones sindicales y a partir de la representación unitaria. El marco de acción de las relaciones laborales en las administraciones públicas se define formalmente a partir de dos normas básicas: la Ley Orgánica de la Libertad Sindical (LOLS, Ley 11/85) y la Ley de Órganos de Representación de las Administraciones Públicas (LORAP, Ley 9/87), modificada posteriormente por las leyes 7/90 y 18/84). Obviamente, el marco de referencia lo constituyen la Constitución, el Estatuto de la Función Pública y el Estatuto de los Trabajadores. Esto dos últimos ordenamientos dan lugar a una diferencia notoria entre el personal funcionario y el personal laboral en sus derechos y obligaciones y en su relación jurídica: derecho administrativo de la función pública para los funcionarios y derecho laboral ordinario para los laborales.

Es decir, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y el Estatuto de Trabajadores, y toda la normativa complementaria de ambas leyes, de-

finen reglas de juego diferentes que canalizan las relaciones laborales y complican su gestión de personal (los órganos centrales de dirección de personal suelen tener una unidad que está especializada en relaciones sindicales). Cabe comentar que el nivel de afiliación sindical en el sector público es bastante baja (29.9 por ciento en la administración general del Estado, 21.8 por ciento en el sector sanitario y 24.2 por ciento en el sector educativo), concentrando la mayor parte de los afiliados las dos centrales sindicales mayoritarias en España: Comisiones Obreras, (CC.OO), y Unión General de Trabajadores (UGT) (Ballart y Ramíó: 2002: 401).

Reformas a la función pública española

La función pública española al igual que las funciones públicas de otros países, tampoco ha estado exenta de problemas, en los últimos años, la subcontratación de servicios, la transferencia de competencias del gobierno central a las comunidades, entre las más importantes, comenzaron a generar el rumor de que las plantillas de la administración estaban sobredimensionadas y mal distribuidas. Ello obligó a la búsqueda de mecanismos de redistribución y planificación de plantillas, surgiendo así los llamados “planes de empleo”.

En palabras de algunos especialistas como Eloísa del Pino y Manuel Villoria (1997: 437-438), las tendencias que surgen al hilo de la modernización en España se pueden resumir en cinco:

- a) la elaboración del Estatuto de la Función Pública con el que se intenta establecer un nuevo marco de carrera profesional y superar el excesivo uniformismo, así como replantearse la tradicional distinción de regímenes jurídicos entre funcionarios y laborales;
- b) la apuesta profunda por la planificación de las necesidades de personal, con la creación y llamada a la utilización de instrumentos jurídicos –planes de empleo– que permitan gestionar coordinadamente las políticas de incorporaciones y formación, en su caso, o la de reasignación de efectivos y posibles excendencias forzosas, en el suyo;
- c) el fortalecimiento de las políticas de formación, a través del incremento importante de fondos para la formación continua;
- d) la preocupación por gestionar las condiciones para el equilibrio de necesidades personales y de trabajo, con nuevos sistemas de permiso, horarios flexibles y situaciones administrativas; y
- e) el mantenimiento de una política de concertación con los sindicatos, que ha dado por resultado la firma de sucesivos acuerdos con los sindicatos sobre condiciones de trabajo en la función pública.

Con estos proyectos y realidades se intenta dar respuesta a algunos de los puntos débiles que el diagnóstico previo realizó; no obstante se sigue confiando en exceso en los instrumentos normativos y confundiendo la planificación estratégica con la adopción de normas o la aprobación de planes de empleo ministeriales, cuando, por el contrario, dicha planificación debe ser previa y, en función de la coherente integración de materias y valores, materializados en los instrumentos normativos, para garantizar la integración de las políticas en el marco del estado de derecho. En consecuencia, sigue faltando la definición de una política de personal en un plan global e integrado (Ballart y Ramió, 2000: 365; Villoria y el Pino, 1997: 438).

Suecia

Una de las razones por las que se seleccionó el caso sueco es que representa un servicio civil distinto y alternativo en comparación con todos los casos europeos analizados. Se trata de un servicio civil de carácter laborizado que ha sido diseñado en función de la propia evolución de su administración pública y de sus relaciones con la empresa privada y sus ciudadanos. De alguna manera, rompe con el esquema tradicional del servicio civil, y por lo tanto, se presenta como un caso a considerar en todos los procesos de reforma y rediseño de los servicios civiles.

Antecedentes históricos

Suecia aunque es un país que se industrializó mucho tiempo después que otros países europeos, organizó una hábil burocracia central desde hace mucho tiempo. Esto se inició durante el reinado de Gustavo Adolfo, cuya entrada en la guerra de los Treinta Años requería la formación de una burocracia competente para que la pequeña Suecia pudiera gobernarse internamente al mismo tiempo que entablaba una guerra extranjera. Suecia ya entonces, tenía más funcionarios que la mayoría de los países durante los siglos XVIII y XIX, y el servicio civil que formó tenía una buena imagen de competencia y honradez (Peters, 1997: 145). Hasta los años sesenta del siglo pasado, el sistema de función pública en Suecia, caracterizada por la estabilidad de sus funcionarios del gobierno central, se siguió manteniendo. Sin embargo, fue partir de 1965, al crearse una nueva institucionalidad como resultado de la implantación del Estado de bienestar, lo que provocaría en la burocracia sueca una serie de cambios en su ser y quehacer administrativo.

Un resultado inmediato de la situación antes descrita, ha sido que con el transcurrir de los años, el número total de los miembros del moderno servicio civil sueco ha aumentado gradualmente como resultado de los programas y de los servicios públicos del Estado de bienestar contemporáneo. De tal modo que, actualmente Suecia es el país que tiene el mayor gasto público 53.9 por ciento sobre el PIB, el mayor empleo público 38.1 por ciento sobre el empleo total y la mayor *ratio* funcionario público-población; un funcionario por cada 5.8 habitantes, esto representa una burocracia compuesta de 1'519,921 funcionarios en relación con una población de 8'830,000 habitantes (Parrado, 2002: 130). Con estos datos, es evidente que la burocracia pública sigue siendo grande en relación con las otras democracias industriales, y también es en general muy competente. Además, la burocracia sueca está controlada más estrictamente que en ninguna otra parte del mundo, de modo que las oportunidades que hay para los excesos burocráticos son más limitadas que en otros países (Peters, 1997: 145).

La organización del gobierno sueco es una combinación de aspectos centralizados y descentralizados. Esta caracterización se aplica tanto a la estructura del gobierno como a las prácticas del gobierno. En primer lugar, aunque Suecia es técnicamente un gobierno unitario, tiene una larga tradición de libertad como gobierno local. Tanto el estrato más bajo del gobierno (las 286 comunas) como el estrato intermedio (los 23 *lan*) y las 21 regiones administrativas tienen diversas formas de elaboración de políticas públicas, incluido el control de algunos tipos de tributación, las que se pueden ejercer independientemente. Los gobiernos de los *lan*, por ejemplo, participan mucho en la atención hospitalaria y parecen competir entre ellos por la calidad de las instalaciones y los servicios. Los gobiernos de los *lan* están integrados por un cuerpo legislativo elegido y un gobernador general vitalicio, designado por el gobierno central, lo que constituye otra mezcla de los aspectos centralizados y descentralizados (Peters, 1997: 146). Como dato adicional en las comunas y los *lan* se agrupan más del 50 por ciento del empleo público. En segundo lugar, el gobierno nacional denominado también "administración dual" está conformado por 10 ministerios y por otra parte, por 300 agencias. Mientras que el gobierno se encarga de la planificación y de la elaboración de los programas públicos, la implantación de estos programas es tarea de las agencias independientes, en las que trabajan aproximadamente 160,000 personas, que representan un 12 por ciento del empleo público. Estas agencias tienen una naturaleza muy variopinta que van desde las unidades con varios miles de funcionarios hasta pequeñas entidades que desarrollan una tarea muy específica y sólo cuentan con uno o dos funcionarios (Parrado, 2002: 138).

Es importante señalar que, la implantación del Estado de bienestar en los años sesenta coadyuvó al crecimiento del número de agencias y de su relevancia, a veces más importante, que la desarrollada por los propios ministros y por su capacidad de intervenir en la implantación de las políticas públicas y en el proceso decisorio. Una de las características de las agencias es su independencia. De tal manera que, de acuerdo con este principio, un ministro no puede dar instrucciones a una agencia acerca de cómo debe gestionar una cuestión particular. En realidad, la Constitución prohíbe todos los contactos formales entre los ministros y las agencias. Sin embargo, cuando las agencias desempeñan tareas que no están relacionadas con la interpretación de la ley, entonces tienen que someterse a las directrices del gobierno, que puede supervisar su trabajo de una forma más detallada. En el fondo, conviene señalar que en el plano informal hay una gran interdependencia de las agencias con el gobierno. Como dato adicional, un director de una agencia es nombrado por el primer mandatario, por un periodo de seis años renovable a otros tres más y el relevo antes de que expire el mandato es bastante infrecuente. Por tanto, teniendo en cuenta que el mandato gubernamental es de cuatro años como máximo, existe siempre la posibilidad de que un director de una agencia trabaje con gobiernos diferentes. Cabe señalar que, este esquema innovador en su tiempo, se constituyó en una enorme influencia para otros países, como son los casos de Inglaterra y Nueva Zelanda.

Según Salvador Parrado (139: 2002) básicamente, tres ventajas se derivan de este sistema dual:

1. Los ministros se benefician del sistema, ya que tienen en la práctica una influencia que es mayor que la responsabilidad que se les exige.
2. La independencia de las agencias respecto de los partidos en cuanto a la designación de los máximos responsables es considerable, por lo que parece que triunfa la idea del *Rechtsstat* (estado de derecho) en los nombramientos de los puestos directivos.
3. Aislados de la presión política, gracias a la relativa independencia de las agencias, los funcionarios han desarrollado una gran profesionalidad que ha permitido unos servicios de notable calidad.

Por último, las agencias no son las únicas organizaciones que componen el Poder Ejecutivo de la administración pública nacional. Además existen las delegaciones, las empresas públicas, las fundaciones y las agencias especiales. Las 240 delegaciones existentes son unidades pequeñas con menos de 100 funcio-

narios. Los miembros de las delegaciones son colectivamente responsables ante el gobierno por las decisiones adoptadas y suelen estar ligadas a una agencia, aunque los lazos de unión varían de unas a otras. Las actividades de las delegaciones son muy diversas: protección de los derechos y las libertades, política de defensa, acuerdos internacionales entre sindicatos, control de la financiación de las fundaciones públicas. Con relación a las empresas públicas, cuyo número se ha reducido considerablemente en los últimos años, suelen tener competencias comerciales, al estilo de algunas empresas privadas. Se regulan por la misma legislación que las agencias ejecutivas y muchas han desaparecido como consecuencia de la política liberalizadora de la Unión Europea. Con respecto a las fundaciones, éstas se emplean en el ámbito cultural. Por último, están las agencias especiales como el banco central y el defensor del pueblo que responden directamente ante el parlamento y no ante el gobierno.

Con base en todo este esquema, según Guy Peters (1997: 147) la política de personal de la administración pública sueca es la más descentralizada, de los sistemas políticos occidentales. Las agencias tienen poder discrecional para solicitar y contratar su propio personal. Sin embargo, la historia de Suecia, con un gobierno social demócrata desde 1935 hasta 1976, con breves interrupciones y de nuevo desde 1994 hasta la fecha, ha generado una politización indirecta del servicio civil. El gobierno se ha asociado tan directamente con ese partido y sus programas, que el servicio civil ha tendido a atraer primordialmente a los simpatizantes de ese partido, por lo que se prevé que en el futuro se dificultará la gestión de personal por parte de otros gobiernos de diferente signo partidista.

Organización de la función pública sueca

El régimen jurídico del personal al servicio de la administración pública sueca se basa en un sistema abierto de puestos de trabajo. A estos puestos pueden acceder personas de organizaciones públicas y privadas. Como excepciones de este sistema abierto está la mayor parte del sector defensa (militares profesionales) y de justicia (policías, jueces y fiscales) que en su conjunto suman 60,000 efectivos, los cuales realizan una carrera (Moreno, 1997: 93).

Las fuentes del régimen jurídico del personal al servicio de las administraciones públicas de Suecia son:

- Constitución de 1974. Establece los principios de mérito y capacidad para el acceso y promoción en la administración pública.

- Ley de Empleo Público de 1976. Realiza un acercamiento importante al derecho laboral, al consolidar la negociación colectiva como instrumento principal de la regulación de las condiciones de trabajo y de las retribuciones en el sector público. Es importante señalar que, en 1994 año anterior al ingreso de Suecia en la Unión Europea, se modifica esta ley, al regular que los puestos reservados a ciudadanos suecos son los que supongan ejercicio de autoridad y los adscritos a militares profesionales, jueces y fiscales.
- Ley de Gestión Laboral de 1977. Garantiza a los representantes sindicales el derecho de negociación en materia de personal.
- Ley de Protección en el Empleo de 1982. Regula las condiciones de cese en el puesto de trabajo y un periodo de preaviso de dos meses a un año.
- Ley de Representantes Sindicales de 1974. Establece el derecho de los representantes sindicales al desempeño de sus actividades durante la jornada de trabajo. Pueden obtener periodos de excedencia de hasta 40 días al año.
- Ley de Medio Ambiente Laboral de 1973. Amplía el derecho de los representantes sindicales a participar en las mejoras de los sistemas de trabajo, la jornada laboral, la adaptación del trabajo a factores humanos, tanto físicos como psicosociales, y en materia de seguridad e higiene.
- Ley sobre Igualdad de Sexos en las Relaciones Laborales, de 1980. Prohíbe la discriminación de los funcionarios por razón de sexo, en el acceso, promoción y desempeño de puestos de trabajo.
- Acuerdos adoptados entre la administración y las organizaciones sindicales en materia de negociación colectiva, seguridad en el empleo, pensiones y fondos para el desarrollo.

La relación de servicio entre la administración y sus funcionarios es de naturaleza laboral, si bien la Ley de Empleo Público de 1976 mantiene alguna particularidad para los funcionarios públicos en materia de nombramientos y ceses, incompatibilidades y régimen disciplinarios. En cuanto al acceso a la función pública sueca, ésta se basa en los principios constitucionales de mérito y capacidad.

Los puestos de la administración central son ocupados principalmente por funcionarios, y sólo algunos de los puestos se proveen con criterios políticos, básicamente serían en lo que se denomina como élite político-administrativa formada por los secretarios de Estado, los asesores políticos de los ministros, los subsecretarios de Estado y los directores de las agencias. Realmente su número es bastante reducido.

Características del proceso de selección en la función pública sueca

Está descentralizado en ministerios y agencias, en el ámbito de la administración del Estado y en las provincias y municipios, en el ámbito de la administración local.

Los requisitos para el desempeño del puesto vacante se publican en el Boletín Oficial y en los diarios más importantes, del ámbito territorial correspondiente.

Las instancias presentadas se evalúan por una comisión creada a tal efecto.

En la selección para puestos de nivel superior, la evaluación se completa con una serie de entrevistas y pruebas que deben superar los candidatos.

En la selección para puestos de nivel inferior, se exige una demostración práctica de la capacidad para realizar el trabajo propio del puesto al que se aspira.

El candidato que obtenga mayor puntuación es nombrado para el puesto solicitado.

No existe periodo de formación posterior. En la administración pública sueca se ha optado por la formación continua, existiendo únicamente un programa de introducción para que el nuevo funcionario conozca la organización en la que va a trabajar.

Fuente: Moreno, 1997: 95.

En las circunstancias de cambio de partido se producen relevos limitados en el conjunto de funcionarios. Por ejemplo, para los casos de secretario de Estado, consejeros políticos y funcionarios son todos reconocidos como cargos políticos y tienen que dimitir cuando hay un cambio de gobierno. Este cambio en torno a la plantilla *senior* después de unas elecciones generales trae aires nuevos y la posibilidad de un menor cansancio en la perspectiva del gobierno. Sin embargo, los nombramientos son inevitablemente políticos con todas las implicaciones de orientación parcial que esto conlleva. La tradición británica de imparcialidad de la administración pública, al menos en teoría, está ausente en el caso sueco. En su lugar hay la aceptación de que la administración pública debe servir a los intereses del partido en el poder (Yates, 2000: 155).

Con respecto a las características de la promoción y carrera en las administraciones públicas de Suecia, se dan en los siguientes términos (Moreno, 1997: 97):

- La promoción a un puesto superior dentro del propio organismo o en otro diferente, supone volver a someterse a un nuevo proceso de selección en competencia con los demás candidatos que lo soliciten, tanto del sector público como del privado.
- La promoción y la carrera administrativa se basan, por mandato constitucional igual que la selección, en los principios de mérito y capacidad.

- En la actualidad el factor de promoción más importante es el de la capacidad, que prima sobre el de la antigüedad.
- La formación como factor de promoción y carrera, se encuentra descentralizada en cada organismo y se basa en el principio de formación continua, bien para el perfeccionamiento en el puesto de trabajo que se ocupa, o bien para el acceso a otro puesto que pueda interesar en la organización.
- La evaluación de los funcionarios, a efectos de carrera, se ha introducido en algunos organismos, como en la Agencia Tributaria, por medio de la hoja de evaluación en la que el superior califica de 1 a 5 puntos factores de eficacia, resultados obtenidos, disponibilidad para el trabajo, capacidad para aceptar cambios y cooperación en los funcionarios en su unidad.
- La carrera administrativa también puede desarrollarse en Dinamarca, Finlandia, Noruega e Islandia desde 1979, año que se firmó el Acuerdo de Libre Circulación de Trabajadores y el Programa de Intercambio de Funcionarios en estos países que integran el Consejo Nórdico.

De las pautas expuestas se deduce que los funcionarios suecos se caracterizan por ser fundamentalmente especialistas y no generalistas.

Por otra parte, el ingreso de Suecia en la Unión Europea el 1o. de enero de 1995, ratificado previamente por referéndum celebrado el 13 de noviembre de 1994, amplía las expectativas de carrera de los funcionarios públicos suecos hacia el resto de los países miembros. Por tanto, la promoción y la carrera administrativa dependen de la voluntad y capacidad de los funcionarios públicos, aunque cada organismo puede proponer medidas para atraerlos o dirigirlos hacia otros sectores.

El servicio civil sueco cuenta con otros elementos como la excedencia especial para los funcionarios, para el desempeño de cargos de elección pública y de los puestos de subsecretario, secretario de Estado, ministros y miembros de su gabinete, gobernador civil y director de agencia. Excedencia por estudios, que permite a los funcionarios públicos ausentarse de su puesto de trabajo para realizar estudios, tanto de corta como de larga duración (Moreno, 1997: 98).

En relación con la movilidad geográfica y funcional, se decide por cada organismo, según sus necesidades y en cumplimiento de los objetivos establecidos por el gobierno. Si sus funcionarios no la aceptan, cesan en su puesto de trabajo, dado que su puesto va a ser trasladado, y ocupado por otra persona o amortizado. En todo caso, la movilidad de los funcionarios públicos se enmarca en el "Acuerdo entre la Administración y las Organizaciones Sindicales sobre Seguridad en el Empleo". Lo que significa que en casos de remoción por parte de la adminis-

tración, ésta de ninguna manera es discrecional y arbitraria, por el contrario, se garantizan los ingresos de los funcionarios removidos, así como compensaciones hasta por cinco años (Moreno, 1997: 98). Con respecto a la movilidad entre el sector público y privado es prácticamente inexistente. La movilidad intrasectorial entre ministerios y agencias es prácticamente nula, por lo que realmente no existe una función pública polivalente (Parrado, 2002: 145).

En cuanto a derechos de los funcionarios públicos, destacan el derecho de huelga y el de sindicación; acceso y promoción en la administración pública –de acuerdo con los principios de mérito y capacidad y con una remuneración justa–; vacaciones de cuatro a cinco semanas; asistencia sanitaria y seguridad social; permiso de maternidad; seguro de desempleo con un periodo de desempleo de 300 días y recurso ante el gobierno, respecto a nombramientos en cargos públicos y ante los tribunales administrativos, de trabajo y de seguridad social, sobre cuestiones derivadas de la aplicación de normas administrativas, convenios colectivos o seguridad social. En cuanto a deberes, se destaca el régimen de incompatibilidades que prohíbe otro empleo adicional en el sector público y privado, secreto en materias como la seguridad militar, relaciones internacionales o la intimidad de las personas (expedientes personal o historias clínicas) y actuación con integridad, imparcialidad y honestidad en la prestación de servicios a los ciudadanos, según lo establecido en el “Código Deontológico del Servicio Público”, en el que se contienen los valores fundamentales que debe poseer el servicio público y los deberes que, en consecuencia, deben cumplir los funcionarios de todo el sector público en relación con la prestación de servicios a la comunidad. Como se puede corroborar, con base en los derechos de los funcionarios, prácticamente se puede observar la conformación de un servicio civil de carácter laborizado, salvo los principios y códigos existentes *ad hoc*, a los fines del servicio público.

Es de destacarse que el sistema de retribuciones sueco, ha pasado de ser un sistema único para todas las administraciones públicas como lo era hace 15 años, a ser un sistema descentralizado en la actualidad. De tal forma que, cada organismo fija individualmente las retribuciones según los requisitos exigidos a la persona que ha de desempeñar el puesto de trabajo, las disponibilidades presupuestarias y el mercado laboral local. Esta flexibilidad salarial ha de estar de acuerdo con los objetivos asignados por las autoridades del organismo y ha de ser previamente negociada con las organizaciones sindicales. Este aspecto, es sin duda innovador, y peculiar de este servicio civil.

Sobre el aspecto sindical, es menester mencionar que la presencia de los sindicatos es muy importante en las administraciones públicas suecas, dado que el 80 por ciento de los funcionarios públicos están afiliados a algún sindicato. Las organizaciones sindicales con representación mayoritaria en la administración pública son las siguientes (Moreno, 1997: 101):

- TCO (Confederación General de Funcionarios y Empleados) posee un 70 por ciento de los funcionarios públicos, principalmente personal de oficina.
- SACO (Confederación Sueca de Titulados). Posee el 20 por ciento de los funcionarios del sector público, principalmente ingenieros civiles y profesores de bachillerato.
- LO (Confederación General de Trabajadores). Es mayoritariamente en el sector privado, pero en el sector público cubre un pequeño porcentaje, principalmente trabajadores manuales.

En la administración del Estado, la negociación colectiva en los ámbitos inferiores, ministerios, agencias y empresas públicas, respeta lo acordado a nivel central. En la administración local, la negociación colectiva se realiza por la Federación Nacional de las Diputaciones Provinciales, la Federación Nacional de Municipios y las Organizaciones Sindicales citadas según su representatividad en cada ámbito.

Según Longo Martínez (2004), Suecia es un caso especial; como ya se señaló, los funcionarios públicos suecos están sujetos a una legislación laboral común. Una ley especial se limita a añadir algunas regulaciones específicas en materia de excedencias, régimen disciplinario y alguna otra. Cada funcionario es contratado por una organización (ministerio, agencia, gobierno local) específica, y se establece una relación laboral con ella. No existe ningún tipo especial de prueba o examen establecido para este proceso de reclutamiento. Si una agencia cierra, sus funcionarios pierden el puesto de trabajo. A la vista de todo esto, parece a primera vista, dudoso que en Suecia se den los elementos y garantías precisos para la existencia de un servicio civil. El caso sueco es el más representativo de un enfoque diferente y alternativo, en lo que respecta a la construcción del marco institucional preciso para garantizar y salvaguardar el sistema de mérito.

Por último, para el gobierno sueco, el objetivo de preservar una administración profesional se alcanza con este sistema. Lo que cambia es el instrumental que lo garantiza. Este nuevo marco institucional se funda más en el diseño organizativo, y en el conjunto de incentivos articulados por él, que a la legalidad. El arraigo social e institucional del modelo de agencias en Suecia es el punto de

partida. Sobre el mismo, se han ido introduciendo medidas destinadas a conseguir que un modelo tan descentralizado no implique una pérdida de integridad y control. Este caso, sin duda alguna, rompe con la idea centralizada y legalista de los servicios civiles de carrera tradicionales, y se constituye como un modelo a tomar en cuenta, dentro del proceso actual de reforma de los servicios civiles.

Reformas al sistema de función pública sueco

La política de personal ha estado expuesta a una serie de cambios en los últimos años. Según Lennart Gustafsson (1995: 39), los objetivos del Estado como empleador se han definido inequívocamente en los siguientes términos: a) contribuir al equilibrio de la economía nacional; b) mejorar la eficiencia y hacer que la administración esté más orientada hacia el servicio; c) hacer que la codecisión sea a la vez práctica y concreta. Estos objetivos se han comenzado a conseguir de dos maneras principales: adaptando la remuneración y las políticas de personal a las circunstancias de las diferentes partes del sector gubernamental (ajuste sectorial); y, en segundo lugar, derogando las reglamentaciones centralizadas y transfiriendo la toma de decisiones sobre política de personal a los niveles inferiores, desarrollando al mismo tiempo, métodos de gestión soportados en un proceso presupuestario moderno. Uno de los grandes principios de la nueva política de personal del Estado es conseguir una mayor individualización de las condiciones de empleo a nivel de remuneraciones para favorecer una mayor productividad. Simultáneamente, el gobierno ha tratado de proteger a los empleados del sector público de la incertidumbre, tomando la responsabilidad de buscar nuevos empleos a los trabajadores innecesarios, reentrenándolos y favoreciendo con beneficios salariales al personal que ha sido trasladado a otras obligaciones. Además, parte de las reformas a la función pública sueca apuntan a una mayor desconcentración y descentralización tanto funcional como territorial.

Por otra parte, a pesar de comprensibles esfuerzos, la administración sueca (igual que el resto del mercado laboral) está caracterizada por una gran desigualdad en la identidad laboral y estatus de hombres y mujeres. Estudios internacionales han descubierto que los costos del cuidado de los niños suecos particularmente son muy altos. Todo el cuidado infantil es suministrado a través de las autoridades municipales con subvenciones altas, los padres pagan sólo del 10 por ciento al 20 por ciento del costo. Esto desalienta a otros servicios privados de cuidado de niños y ha sido alabado porque anima la responsabilidad social y mejora la educación preescolar. La presión sobre el gasto público podría ame-

nazar este sistema y esto entorpecería los esfuerzos de la mujer por tener puestos de responsabilidad dentro de la administración (Yates, 2000: 155).

La experiencia americana

Para explicar la experiencia americana se seleccionó el caso estadounidense y el chileno. En cuanto al primero, resultaba imprescindible abordar el caso estadounidense en materia de servicio civil, porque de alguna manera, representa un servicio civil distinto, tanto por su filosofía como por el contexto en el que fue diseñado a diferencia de los casos europeos. Lo que provoca la realización de contrastes interesantes. Sobre el caso chileno (totalmente distinto por supuesto al servicio civil estadounidense) la selección se hizo, ya que además de guardar una similitud en el diseño institucional con los demás países latinoamericanos, porque su servicio civil —a pesar de sus deficiencias— es de los pocos servicios existentes en América Latina, de modo que se constituye en un referente para países que comienzan a iniciarse en esta experiencia.

Estados Unidos

Antecedentes históricos

El modelo norteamericano poco tiene que ver con los anteriores modelos descritos, aunque haya tomado de ellos (en particular del inglés) algunas ideas e instituciones. El sistema es mucho más abierto, como corresponde a una sociedad que carece de los prejuicios clasistas propios de las europeas y admite con naturalidad una mayor movilidad geográfica y social. Su fundamento reside en que el nombramiento de un funcionario no se efectúa para que realice toda su carrera en el servicio público (otra cosa es que en la práctica ocurra así), sino para desempeñar un cargo determinado. Por eso se suele denominar sistema de empleo. Es el que más se asemeja al régimen de contratación propio de la empresa privada, que parte de la definición previa de sus actividades y, por tanto, de relacionar los empleos necesarios (*job description*) que se ofrecen a los demandantes de trabajo. El sistema estadounidense es, por tanto, abierto, y no cerrado como en Europa, y bastante fragmentado como consecuencia de los distintos sistemas generados en las agencias y en sus gobiernos locales.

En el fondo, la diferencia no está tanto en los aspectos formales o jurídicos, sino en la concepción de la función pública y del funcionario predominante en aquel país. Pesa sobre esta cuestión una desconfianza innata hacia lo gubernamental.

mental. El funcionario, lejos de encarnar al Estado, se considera un fiduciario público (*trustee*), que debe ser sensible a las demandas de la ciudadanía y responder ante ella (por medio de asambleas representativas). De ahí que exista una fuerte prevención frente a la consolidación de una clase funcionarial, separada de la sociedad. La idea de la función pública vitalicia es extraña a la mentalidad norteamericana. Por tanto, cuando el funcionariado deja o pierde el cargo que ocupa, pierde también su condición de empleado público. La administración no tiene la obligación de respetar en general un derecho al cargo o a la permanencia del funcionario y de ahí que no sean insólitas las reducciones de empleados públicos por razones funcionales y el despido de los empleados sobrantes (Sánchez Morón, 1997: 34).

El régimen de la función pública en los Estados Unidos ha experimentado también su propia evolución. Hasta la primera parte del siglo XIX la mayoría de los empleados federales eran nombrados en régimen de patronazgo. Mediante el contrato de patronazgo los empleados estaban obligados al activismo político en favor de sus mentores, lo que sucedía mediante su compromiso en las campañas electorales y otras actividades partidistas así como mediante la entrega al partido local de una parte de su retribución. Los empleados no tenían derecho al cargo y eran rutinariamente cesados cuando sus benefactores políticos eran electoralmente derrotados. El patronazgo era una institución política popular que generaba votos para los políticos federales. También democratizó el servicio del gobierno al sustituir a los *gentlemen* del modelo británico (competentes pero perezosos, sin compromiso con las demandas populares y en muchos casos corruptos) por los *common men* (menos letrados, pero activos, comprometidos, receptivos, responsables ante sus patronos políticos y por lo general honestos hasta el desbordamiento del sistema tras la guerra civil). Tras cada elección, miles de individuos solicitaban los empleos federales vacantes. El Presidente agrupaba los empleos por lotes y los distribuía para su asignación por los miembros del Congreso; poder que manejaba para obtener el apoyo de éste a las políticas presidenciales. El Presidente, los miembros del Congreso y las maquinarias políticas locales distribuían los empleos como premios a los servicios prestados al partido triunfador. Bajo el patronazgo quedaba garantizada la lealtad y la responsabilidad de los empleados públicos frente a los políticos, titulares únicos de la legitimidad democrática (Johnson y Libecap, 1994: 4).

Sin embargo, es a partir de 1820, que el asentamiento del bipartidismo y de la alternancia política, la aceptación mayoritaria del igualitarismo democrático y

la exigencia de que los funcionarios respondieran periódicamente de su gestión, como resultado de la *Tenure of Office Act* (lo que facilitaba su destitución), desembocaron en el más puro *spoils system*. Es decir, los cargos públicos se convirtieron en un verdadero botín del partido vencedor en las elecciones a repartir entre sus afines. Al respecto, cabe aclarar que, en general los historiadores del servicio civil norteamericano distinguen entre el patronazgo como forma institucional del empleo público y el sistema de despojos o *spoils system*, que se corresponde con la degradación del primero, especialmente tras la guerra civil.

El modelo de patronazgo en su versión de sistema de despojos se afirmó durante la Presidencia de Andrew Jackson y no sólo como un hecho o por razones de conveniencia política sino también con el apoyo en una determinada filosofía. Se aducía al efecto que cualquier ciudadano podía desempeñar un cargo público, pues no se requería para eso una especial formación o cualificación; que la designación de los funcionarios por los representantes elegidos por el pueblo garantizaría su sintonía con la voluntad popular mayoritaria y que la periodicidad y brevedad de los mandatos evitaría la progresiva pérdida de la sensibilidad hacia esa voluntad popular (*responsiveness*), que caracteriza a los cargos vitalicios (Sánchez Morón, 1997: 34).

A partir de la guerra civil la economía norteamericana, hasta entonces de base predominantemente rural y fragmentada, devino crecientemente en urbana, industrial e integrada por efecto de una importante disminución de los costos del transporte, que permitió una mejor vinculación de los mercados de capital, productos y trabajo. La renta per cápita creció velozmente. La innovación tecnológica y la victoria de la unión abrieron extraordinariamente los mercados: es el tiempo de las grandes fortunas y empresas, del crecimiento desorbitado, de la creación de grupos de interés interestatales, y de la solicitud de mejora de los servicios federales tradicionales (hacienda, postal, aduanas, infraestructuras) y de la creación de otros nuevos, especialmente en forma de intervenciones regulatorias (autoridad monetaria, antimonopolio, de comercio interestatal, agropecuaria, de sanidad animal, etcétera) (Prats, 1998a). Cabe señalar que el movimiento hacia el establecimiento del sistema de mérito comenzó alrededor de 1880 en los estados más desarrollados de los Estados Unidos, como Nueva York, Pennsylvania, Nueva Jersey, por mencionar algunos ejemplos.

De modo que, a medida que se transformaba la economía cambiaba la naturaleza de los partidos. Éstos cedían en su rol tradicional de distribuidores locales de beneficios federales para convertirse crecientemente en reivindicadores de

políticas y servicios nacionales. La tensión entre los dirigentes políticos nacionales y locales de los partidos se incrementó. La tensión se polarizó en torno al mantenimiento o sustitución del patronazgo. Apoyado por las maquinarias locales, fue rechazado cada vez más por los miembros del Congreso y los presidentes y candidatos a la Presidencia. Para éstos perdía su atractivo como fuente de votos: a medida que se ampliaba el número de empleados públicos y se hacían más complejas las tareas administrativas, crecía la dificultad del control político de los nombrados, los cuales desarrollaban con gran libertad sus propias agendas cada vez menos coincidentes con los intereses electorales de los legisladores y candidatos presidenciales; el corolario era corrupción y desprestigio. A esto debía añadirse que el costo de las campañas electorales se iba incrementando tanto que el patronazgo ya no era una fuente suficiente de financiamiento. De esta manera, la demanda social creciente de mejor y más previsible prestación de servicios coincidía con el deseo de los presidentes y de los miembros del Congreso por fortalecer la organización nacional y debilitar la maquinaria local de los partidos.

Como datos cabe mencionar que, el número de empleos federales mantuvo un crecimiento limitado durante el tiempo de instauración y consolidación del patronazgo (4,837 empleados en 1816; 18,038 en 1841; 36,672 en 1861; y 51,020 en 1871); pero creció a un ritmo intenso a partir de la guerra civil (100,020 en 1881; 157,442 en 1891; 239,476 en 1901; y 395,905 en 1911), época en que comienza la sustitución del patronazgo por la nueva institucionalidad representada por el sistema de mérito (Johnson y Libecap, 1994: 17).

En Estados Unidos la creación del sistema de mérito federal fue vista como un medio clave para romper el apoderamiento que de las instituciones políticas tenían los *bosses* políticos. Por esa razón, según Skowronek (citado por Prats, 1998a), haciendo remembranza de George Curtis (1887), uno de los líderes de la Liga para la Reforma del Servicio Civil, reproduce lo señalado por éste: “el objetivo de la reforma del servicio civil no es sólo conseguir un sistema de exámenes para los nombramientos administrativos sino la restauración de los partidos políticos a su verdadera función que es el mantenimiento y fortalecimiento de las políticas nacionales”.

Por lo que corresponde al proceso de designación, éste era muy personalizado y meticuloso dada la necesidad de articular los intereses y criterios de la organización política local con los de los legisladores y del Presidente. Éstos tenían muchas veces que proceder a indagaciones, entrevistas y diversos criterios de evaluación de sus méritos profesionales y políticos (cosa que en algún momento llegó a incluir la realización de exámenes). La administración del patronazgo se

hacia una carga muy pesada. James Garfield clamaba que “una tercera parte al menos del tiempo de un legislador debía consumirse atendiendo a las demandas de los aspirantes”. Al final, legisladores y Presidente actuaban como meros *brokers* en procesos que quedaban fuera de su control. A James Garfield el sistema le resultó especialmente costoso. El 2 de julio de 1881, poco después de su nominación como Presidente, fue asesinado por un aspirante frustrado a uno de los empleos de patronazgo (Johnson y Libecap, 1994: 18).

La práctica del patronazgo versión *spoils system* privó a la administración de la cualificación y eficacia necesarias (por no hablar de sus consecuencias en el plano de la ética); deficiencias que se fueron haciendo sentir cada vez más. Por eso, después de varios intentos frustrados y sobre todo por el movimiento de servicio civil que se estaba gestando en algunos estados de la Unión Americana, el asesinato del presidente J.A. Garfield proporcionó la ocasión de introducir legalmente el *merit system*. Así lo hizo la Pendleton Act de 1883. Esta ley reguló el acceso a la función pública mediante pruebas selectivas libres (*competitive examinations*) y, siguiendo el ejemplo inglés, se creó una Comisión del Servicio Civil (*Civil Service Commission*) independiente de los partidos para aplicar y controlar el proceso selectivo.

Fue así que, durante el periodo entre 1883 y 1937 fue importante el desarrollo de la administración del personal público con base en los principios de mérito y neutralidad política. Sin embargo, es conveniente señalar que, a pesar de que la Pendleton Act de 1883 adoptaba la eficiencia, y con ella la eliminación de la política en las decisiones del personal, en esa época no existían métodos eficientes para contratar, seleccionar y remunerar a los empleados, aunado a que sólo el 10 por ciento de los puestos del gobierno federal formaba parte del servicio civil de carrera (Ingraham, 1996). Estos criterios empezaron a desarrollarse a principios del siglo XX con la aplicación de la metodología científica a la administración de personal, sobre todo en los aspectos de selección de empleados y clasificación de puestos. La experiencia del ejército de Estados Unidos, al seleccionar candidatos a oficial del ejército durante la Primera Guerra Mundial, engendró el campo de examen y evaluación de personal para elegir a los candidatos con las habilidades requeridas, sin malgastar los recursos (Klingner y Nalbandian, 2002: 22).

En términos generales, según Mariano Baena del Alcázar (2000: 138):

En los Estados Unidos se hizo un estudio de cada uno de los puestos de trabajo administrativos y se partió de la idea de que debía reclutarse a las personas más idóneas

para cada uno de dichos puestos. Ello dio lugar a la formación del ya citado auténtico eslogan, la búsqueda del mejor hombre para cada puesto (*the right man for the right place*). El reclutamiento de las personas se llevaba a cabo de un modo peculiar, extraño a la mentalidad europea. La Comisión del Servicio Civil celebraba periódicamente unos exámenes de habilitación. Los candidatos que los superaban habían demostrado su aptitud para ser funcionarios, pero no lo eran por el hecho de haber aprobado el examen. El superior jerárquico de cada organización decidía cuando un puesto quedaba vacante si debía contratar en el mercado a una persona privada o debía pedir el envío de un funcionario a la Comisión del Servicio Civil. Sobre este último caso la comisión destinaba para el puesto al que consideraba como su más idóneo entre quienes habían aprobado un examen de habilitación. El sistema de reclutamiento no sólo se inspiraba en razones de objetividad, sino que además en su origen fue un instrumento para evitar la proveniencia geográfica de la mayor parte de los funcionarios de un grupo de estados federados más desarrollados. El sistema se completaba estableciendo una clasificación de los puestos que agrupaba a las personas que los desempeñaban en distintos escalones que recibían el nombre de grados. La carrera de los funcionarios consistía en el paso de unos grados a otros con el consiguiente aumento de poder y responsabilidad así como remuneración.

Es importante señalar que, con el establecimiento del servicio civil de carrera en los Estados Unidos, de ninguna manera se canceló la existencia del patronazgo político. Por el contrario, hubo una época en los Estados Unidos en la que se hizo necesaria la coexistencia de ambos sistemas de personal. Por ejemplo, los grandes problemas económicos militares y sociales que afrontó Estados Unidos durante la época del New Deal y la Segunda Guerra Mundial (1933-1945) trajeron como consecuencia el surgimiento de la eficacia administrativa, que combina el principio científico de la eficiencia con el principio político de lograr los objetivos según la demanda de la situación. Esta combinación de eficiencia y eficacia requería que el sistema del servicio civil incluyera la mayoría de los puestos, a la vez que los puestos de confianza o normativos los ocuparan funcionarios que respondiesen a los agentes elegidos que los nombraran. Esto representó un nuevo tipo de patronazgo, que se creó para lograr las metas de los programas, además de mantener la fortaleza del partido en las relaciones ejecutivas y legislativas, y resultó en programas acordes con la filosofía e ideales del gobierno y con la habilidad administrativa, para crear planes de operación y administrar recursos con eficacia (Klingner y Nalbandian, 2002: 24). Todos estos cambios de carácter organizacional y procedimental trajeron como consecuencia un crecimiento consi-

derable de personas pertenecientes al servicio civil. Según Patricia W. Ingranham (1996), si en 1883 el servicio civil se componía de sólo el 10 por ciento del gobierno federal para el año de 1952 el 86 por ciento ocupaba tales puestos.

Con el transcurrir del tiempo, se hizo necesario, reformar el viejo sistema de la Ley Pendleton, lo que se llevó a cabo por el Civil Service Reform Act (Ley de Reforma del Servicio Civil) de 1978, bajo el mandato presidencial de James Carter. Según esta ley desaparecía la Comisión del Servicio Civil y se creaban dos nuevas oficinas. La novedad del sistema consistía en parte, en la creación de la Junta de Protección del Sistema de Méritos (Merit Systems Protection Board), que según su denominación protegía los derechos de todos los ciudadanos en cuanto el acceso meritocrático a la función pública. Sin embargo, la mayor parte de las competencias de la antigua Comisión del Servicio Civil las conserva su heredera directa, denominada Oficina de Administración de Personal (Office of Personnel Management), que como el departamento antes citado se integra en la Oficina del Presidente. La Oficina de Administración del Personal ha ejecutado importantes tareas encomendadas por la nueva ley que suponían correcciones o modificaciones al sistema anterior de función pública. Entre ellas, hay que destacar la creación de la Autoridad Federal de Relaciones Laborales (Federal Labor Relations Authority) que revisa las relaciones entre los sindicatos y los departamentos. De igual modo, se tiene que subrayar –proceso similar al ejecutado en Inglaterra– la delegación de las competencias de la oficina en los departamentos y agencias independientes³⁵ y la implantación de un sistema ampliamente descentralizado de exámenes de habilitación y de cursos de perfeccionamiento (Baena, 2000: 139). Por ejemplo, para dar cuenta de lo anterior algunos exámenes se hacen ahora en las universidades, caso concreto el Presidential Management Fellows, mediante el cual se selecciona a un grupo limitado de funcionarios de carrera.

Organización de la función pública estadounidense

Después de la reforma de la función pública de 1978, se distinguen por lo menos tres categorías de empleados:

- Los cargos de designación política que constituyen la escala ejecutiva (Executive Schedule). En esta categoría se incluyen los puestos cuyo nombramiento le corresponde al Presidente.

³⁵ En la actualidad existen unas 140 agencias que implantan los programas federales y que concurren en funciones y fines con los ministerios, la Presidencia, y los comités y los subcomités del congreso (Parrado, 2002: 140).

- El Servicio Civil Ejecutivo (SES-Senior-Executive Service). Este servicio fue establecido por la Ley de Reforma de la Función Pública en 1978. El SES es producto de la fusión de los funcionarios de carrera de los cuatro grados superiores como de designación política de los dos niveles inferiores de la Escala Ejecutiva, es decir aquellos nombrados por el Ejecutivo que no requieren el visto bueno del Senado. Con el SES se pretendía revitalizar la función pública directiva fomentando la movilidad de directivos entre agencias y departamentos. La entrada en el SES suponía la expectativa de recibir bonos de productividad vinculados al desempeño y posibilidades de avanzar en la carrera. Sólo un 10 por ciento puede ser de designación política.
- La base del funcionariado está formada por quienes integran la escala general (GS-General Schedule). Es un sistema de carrera basada en el mérito que se estructura en 15 grados. En este sistema se encuadra más de la mitad de los funcionarios civiles de la administración federal: servicio de mensajería, auxiliares administrativos, informáticos, cuadros directivos medios entre otros. El acceso a la escala general se produce una vez que se han cumplido los requisitos combinados de haber obtenido un título educativo y de haber adquirido cierta experiencia. Los exámenes de acceso son más de tipo práctico que teórico. Se prueba la capacidad que tiene el candidato para superar determinadas pruebas relacionadas con su especialidad. Hasta 1982 se hacía un examen estándar global para todos los candidatos. Desde entonces las agencias organizan el reclutamiento y la selección de sus empleados, por lo que el reclutamiento se caracteriza por la heterogeneidad; algunas agencias poseen un sistema de carrera diferenciado del sistema general por ejemplo el servicio diplomático, el Departamento de Seguridad Interna, etcétera (Olmeda y Parrado, 2000: 800).

De esta reforma, se distingue la creación del Servicio Civil Senior como esfera intermedia entre los cargos de designación política y la escala general, cuyos miembros estaban demasiado especializados en función de la profesión y de la agencia en la que desempeñaban su trabajo. Con el SES se reconocía la necesidad de contar con una función pública directiva no necesariamente partidista, más bien generalista y con cierta movilidad entre las agencias. Una evaluación posterior determinó que para lo único que sirvió este servicio fue únicamente para reclasificar a los funcionarios públicos ya que, ni cumplió el propósito de ser una reserva de altos directivos ni un freno a los directivos de designación política que por su parte continuaron creciendo. Esta situación, sin duda, resulta sumamente familiar a lo acontecido en Inglaterra a finales de los años setenta y principios de los ochenta, de igual forma, el Presidente en turno Ronald Reagan, manifestó un desdén hacia

el funcionariado de carrera apostando por su parte por el personal del servicio civil ejecutivo.

En otro orden de ideas, es importante indicar que la separación de poderes dentro de los Estados Unidos asegura que los funcionarios públicos deban estar vinculados al gobierno central federal sino también a la administración de cada estado y de muchas agencias independientes. Como en muchas democracias liberales de principios de este siglo, es difícil definir exactamente quién está empleado en el gobierno. Convencionalmente los funcionarios públicos son considerados como empleados del gobierno federal y sus agencias; a pesar de que este grupo está lejos de compararse con la burocracia de los Estados Unidos en su conjunto. Por ejemplo, según Salvador Parrado (2002: 201) existen 18'339,000 empleados civiles que están distribuidos así: 15.9 por ciento en la burocracia federal, 24.6 por ciento en las administraciones estatales y el 59.9 por ciento en las entidades locales. A diferencia de Alemania cuyo empleo público se concentra en los *Länder*, el empleo estadounidense mayoritario se produce en las entidades locales.

Una característica de la burocracia federal es que se reserva la mayor parte de los funcionarios *senior* que son nombrados por el Presidente o por los secretarios. Cuando el Presidente se marcha lo hacen también aproximadamente 20,000 burócratas *senior* (Chandler, 2000: 206). La administración pública es estable, aunque truncada por los nombramientos políticos en los niveles altos, es a pesar de todo, una enorme organización suministradora de carreras a sus miembros *senior*. Caso aparte lo son las fuerzas armadas, con dos millones y medio de empleados federales (Chandler, 2000: 207).

La organización de la carrera administrativa en términos de estructura y reclutamiento como ya se mencionó es administrada por la Oficina de Administración de Personal (Office of Personnel Management). Este cuerpo regula a partir de lineamientos generales el servicio civil, por su parte a las agencias y a los departamentos les corresponde determinar los requisitos y las cualificaciones necesarias para el ingreso de los interesados, así como regulan y adjudican promociones y dimisiones. Dependiendo de sus logros educacionales, los reclutados para funcionarios pueden entrar en cualquier punto por encima del grado 7; en los niveles más altos los puestos son protegidos con exámenes competitivos y los reclutados suelen ser licenciados. Ciertas calificaciones de posgrado, como título en derecho, se pueden constituir en excepciones para los exámenes a la administración. Por su parte a la Junta de Protección del Sistema de Méritos (Merit Systems Protection Board), le corresponde que se vigilen y respeten los criterios

meritocráticos y los derechos de los funcionarios durante los procesos de apelación y destituciones.

El reclutamiento generalmente es en el fondo, habilidad administrativa más que cuestión de especialización, aunque para abogados, economistas y sociólogos se suele facilitar el ingreso hacia la función pública. Una vez reclutados en la administración, los miembros consiguen su permanencia legal al siguiente año de su entrada en el servicio.

Reformas al sistema de función pública estadounidense

En líneas generales el sistema tradicional norteamericano en los últimos años ha sufrido modificaciones importantes que no se deben tanto a la propia organización de la función pública sino a reivindicaciones sociales de determinados grupos. Así por ejemplo, el movimiento de sindicación, que era tradicionalmente débil en la función pública federal norteamericana, ha adquirido en las últimas décadas una gran importancia. Los sindicatos consiguieron frecuentemente convenios colectivos que regulaban el régimen del personal y que no se atenían ni mucho menos a las reglamentaciones públicas vigentes. De igual forma, los programas de igualdad de derechos y de no discriminación por razones de raza o de sexo también influyeron fuertemente en la administración federal norteamericana, que se vio obligada a tomar ejemplo de las empresas privadas, admitiendo en proporciones fijas un número de mujeres y ciudadanos americanos de color que en modo alguno hubieran ingresado en la función pública federal según las reglas habituales (Baena, 2000: 138-139). A este sistema de personal se le denominó en su momento *como affirmative action* o acción afirmativa. Actualmente ya no existe precisamente por ser visto como discriminatorio. De tal modo que, como se manifestó en el 1 capítulo, en el modelo norteamericano en su evolución han coexistido distintos sistemas de personal: designación política, servicio civil, negociación sindical y acción afirmativa. Es de llamar la atención por ejemplo, el caso de los veteranos de guerra que reciben un trato diferencial en los procesos de selección.

En la siguiente tabla se plasma de manera general, la forma en que ha venido evolucionando la función pública estadounidense a lo largo de su historia:

TABLA 9
Evolución de la administración de personal público en Estados Unidos

Etapa de evolución	Valor dominante	Sistema dominante	Presiones para cambiar
Primera (1789-1883)	Sensibilidad política.	Patronazgo.	Modernización y democratización.
Segunda (1883-1933)	Eficiencia más derechos individuales.	Servicio civil.	Gobierno responsable y efectivo.
Tercera (1933-1964)	Sensibilidad política, eficiencia más derechos individuales.	Patronazgo más servicio civil.	Derechos individuales más justicia social.
Cuarta (1964-1992)	Sensibilidad política, eficiencia, derechos individuales más justicia social.	Patronazgo, servicio civil negociación sindical más acción afirmativa.	Equilibrio dinámico entre los cuatro valores y sistemas competidores.
Quinta (1993 a la fecha)	Responsabilidad individual más gobierno limitado, descentralizado más responsabilidad comunitaria.	Organismos y mecanismos alternativos más relaciones de empleo menos restrictivas.	Emergencia de los valores "antigubernamentales".

Fuente: Klingner y Nalbandian, 2002: 30.

Por otra parte, la función pública en Estados Unidos tampoco escapó a importantes críticas sobre todo a finales de los años setenta. El denominador común lo siguió constituyendo, casi como en sus orígenes, la desconfianza del pueblo estadounidense respecto al poder administrativo. Las razones de este creciente desprestigio se incorporaron a un análisis hecho durante el primer año de gobierno del presidente George Bush (1989), para lo que se constituyó una comisión, conocida por el apellido de quien la presidía, Comisión Volcker, que se propuso restablecer el prestigio de la función pública estadounidense a partir de la búsqueda de un mejor equilibrio entre el personal nombrado por el Presidente y el de carrera procedente en su mayoría del Senior Executive Service (SES), lo cual significaba de hecho, la reducción de los nombramientos presidenciales. Esta decisión debía ir acompañada de un incremento en las retribuciones de los funcionarios a efecto de mantener y allegarse a los más capaces, y a cambio de exigir un mejor rendimiento. El trabajo de esta comisión tuvo como propósito resolver lo que se identificaba como una "crisis silenciosa", que se manifestó, entre otras formas, en una alta jubilación anticipada que generaba un doble problema: un vacío difícil de cubrir en cuanto a preparación técnica y las dificultades para construir una memoria institucional (Pardo, 1995: 298). Todo ello como consecuencia de las medidas ejercidas por el anterior presidente Ronald Reagan en contra de

los altos funcionarios, a los cuales no veía bien y que en su momento, muchos de ellos fueron relegados de los planes gubernamentales.

La llegada del presidente George Bush significó un relajamiento de la dureza reaganiana respecto de la administración y, por consiguiente, de la función pública. La propia Comisión Volcker, que denunciaba a Carter y Reagan por el “vapuleo de burócratas”, elogió a Bush por una serie de reconocimientos que subrayaban los valores positivos de los funcionarios permanentes. La gestión de Bush se caracterizó por un evidente respeto a los profesionales de la administración pública, que de inmediato se explicitó en la integración de su equipo. Bush favoreció una administración orientada a la conservación de los que funcionaban bien, más pragmática que ideológica, lo cual se reflejó en la valoración del personal experimentado. Hubo claros indicios de que los funcionarios de carrera volvieron a participar en los procesos de decisión, con lo que se recuperaba la influencia que tuvieron tanto en el diseño como en la puesta en marcha de las políticas públicas (Pardo, 1995: 299). Como dato adicional hace un par de años Paul Volcker ha vuelto a encabezar otra comisión para analizar el estado del servicio civil federal.

Como parte del desarrollo y conformación de la función pública norteamericana, cabe mencionar que está dominada por los funcionarios civiles de las fuerzas armadas (un tercio del total) y el personal de correos (un cuarto). A lo largo de los últimos 40 años el empleo público federal, propiamente el correspondiente al servicio civil, se ha mantenido con similar número de empleados (dos millones de funcionarios). Sin embargo, desde 1993, ha habido una reducción gradual y considerable del empleo público, como consecuencia de la “reinención del gobierno” o mejor dicho del National Performance Review programa de reforma de la administración de William Clinton, que proponía “hacer lo mejor costando menos”. Aunado a esta medida, se ha dado un proceso de mayor descentralización en la toma de decisiones y de otorgar una mayor responsabilidad a los empleados para alcanzar las metas especificadas y una mejora profunda en su formación y desarrollo.

Estas políticas de flexibilización obligan a realizar la pregunta de hasta qué punto es posible olvidarse del necesario control de las burocracias y de cómo se puede combinar el *empowerment* con la rendición de cuentas en el sector público. La desconcentración de competencias desde la Oficina de Administración de Personal, al resto de las agencias es una de las consecuencias del proceso citado, sin embargo, no acaba de resolverse la tensión entre flexibilidad procedimental e igualdad de tratamiento (Villoria y Del Pino, 1997: 428). A pesar de ese

dilema una de las tendencias claras del servicio civil norteamericano es pasar de un sistema unitario de servicio civil a un sistema desagregado o conformado de diversos servicios civiles en la que cada agencia y departamento tenga un poder de autogestión sobre el mismo.

Otra de las tendencias manifiestas en el servicio civil norteamericano es la relacionada con la adopción de la “gestión estratégica de capital humano” como un nuevo paradigma a seguir en la implementación de políticas y programas relacionados con la gestión de recursos humanos en el gobierno federal y, por lo tanto, con el funcionamiento cotidiano del servicio civil. Según Mauricio Dussauge (2004), la “gestión estratégica de capital humano” busca resaltar la idea de que los recursos humanos de las organizaciones públicas no son costos que deben minimizarse. Por el contrario, hablar de “capital humano” supone que los funcionarios son el activo organizacional más importante del gobierno y, como tal, debe ser cuidadosamente (estratégicamente) administrado. Como corolario, la “gestión estratégica de capital humano” sugiere que los gastos en que las organizaciones públicas incurren al desarrollar actividades de formación, capacitación, retención y desarrollo de los funcionarios son en realidad una inversión redituable, que resulta absolutamente necesaria tanto para garantizar el buen funcionamiento del servicio civil, como para hacer de éste un empleador competitivo en la “guerra por el talento” que se desarrolla frente a las organizaciones del sector privado. La adopción de este nuevo paradigma de la gestión de personas evidentemente que ha tenido una repercusión significativa en los distintos subsistemas del servicio civil, concretamente en el sistema de méritos, en la reclasificación de puestos, en las promociones, cuyas reformas se han comenzado a implantar en algunos organismos y agencias de los Estados Unidos con el fin de hacerse extensivos.

Con respecto a los cambios registrados en el actual periodo de George W. Bush se destacan los relacionados con la modernización de la función pública a través del concepto del gobierno electrónico. Su objetivo es que el mayor número posible de servicios estén disponibles a través de Internet y otras tecnologías modernas, no solamente para los funcionarios públicos, sino para los ciudadanos en general. El Presidente ha instruido a la Oficina de Administración de Personal para que encabece las acciones gubernamentales en las siguientes iniciativas de e-gobierno (Blair, 2003: 97-98):

- *Reclutamiento simplificado*: reclutamiento y contratación de personas nuevas y talentosas para la función pública federal.
- *E-certificación de descargo*: verificaciones de seguridad y antecedentes con eficiencia y rapidez.

- *Integración de recursos humanos*: eliminar el registro de personal en papel; en su lugar existe un sistema de información electrónica del personal para facilitar el intercambio entre todos los sectores del gobierno.
- *E-capacitación*: educación y desarrollo profesional de los funcionarios públicos a través del Internet.
- *E-nómina*: consolidación del proceso de pagos de diversas agencias federales en unas cuantas operaciones eficientes.

El gobierno federal también ha continuado con sus esfuerzos para modernizar y automatizar los sistemas de retiro que mantiene para más de 1.8 millones de funcionarios públicos federales jubilados y otros 800,000 individuos que reciben prestaciones como familiares de jubilados fallecidos.

El gobierno del presidente Bush también ha puesto énfasis en el hecho de que la flexibilidad de la gestión (Villoria y Del Pino, 1997), no obstante sus pros y sus contras, resulta esencial para establecer y mantener la fuerza de trabajo federal necesaria para cubrir las necesidades de la sociedad estadounidense. La flexibilidad es crucial para mantener a las agencias, administradores y empleados, y alcanzar sus metas con mayor eficacia. La flexibilidad implica lo siguiente:

- En primer lugar, alinear los sistemas de pagos y desempeño para apoyar el logro de las tareas centrales de las agencias.
- En segundo lugar, proporcionar las herramientas de personal y desarrollo que conduzcan a una fuerza de trabajo diversa y de alta calidad, que pueda adaptarse a los cambios en las necesidades organizacionales.

La flexibilidad actual en la administración de recursos humanos permite a las agencias contratar trabajadores personales provenientes de los gobiernos estatales y locales, colegios y universidades, gobiernos de tribus indígenas y otras organizaciones sin fines de lucro. La Oficina de Administración de Personal está creando actualmente un Programa de Intercambio de Tecnología de la Información que permite a las agencias el intercambio temporal de empleados, del área de gestión de las tecnologías informáticas, con organizaciones del sector privado.

Por último, el 11 de septiembre de 2001 fue un acontecimiento que de alguna manera u otra, reorganizó gran parte de la función pública estadounidense. Entre las nuevas adiciones a la función pública estadounidense se incluyen vigilantes aéreos y revisores de equipajes que integran el frente de la lucha contra el terrorismo a nivel mundial. La función pública abarca no solamente a expertos monetarios

en el Departamento del Tesoro y abogados en el Departamento de Justicia; incluye también personal de inteligencia en el FBI (Oficina Federal de Investigación) y la CIA (Agencia Internacional de Inteligencia); a los empleados de la administración de alimentos y medicinas, a los científicos de los centros de control de enfermedades, que están alertas para detectar cualquier señal de amenaza bioterrorista, como el ántrax; y a los empleados de la Agencia de Protección Ambiental, que vigilan la calidad del aire, del agua y de otros recursos naturales del país (Blair, 2003: 99).

Chile

Antecedentes históricos

Después de un largo interregno militar y de un periodo de transición y consolidación democrática, el Estado chileno al igual que el resto de los estados latinoamericanos se ha visto envuelto en los últimos 30 años en un profundo proceso de transformaciones, que han venido a reconfigurar sus instituciones no sólo a nivel económico sino también a nivel político, a nivel administrativo y a nivel social. La administración pública chilena no ha sido la excepción, también ha sufrido una serie de cambios a través de procesos de reforma administrativa dirigidos a generar las condiciones necesarias para la apertura comercial e inversión extranjera, así como la puesta en práctica de otras políticas como de privatización de empresas públicas, de desregulación, de adopción de nuevas tecnologías y de modernización de sus servicios públicos. Entre los cambios más significativos –como parte de sus políticas de corte neoliberal– está la gradual disminución del número de burócratas (el sistema ha pasado de 350,000 personas en 1971 a 140,000 en 1991). Actualmente, la burocracia chilena se conforma de 150,000 personas de una población de 15 millones de habitantes.

Con respecto a su sistema de servicio civil de carrera se puede decir que es de reciente creación ya que data del año de 1989 en el que se expidió el estatuto administrativo correspondiente. Actualmente, del número de burócratas arriba mencionados, sólo el 55 por ciento forma parte del servicio civil de carrera. Cabe señalar que el servicio civil de carrera chileno, al igual que los demás servicios civiles antes descritos, ha pasado por una serie de transformaciones que van desde su actual reforma tendiente a una mayor flexibilidad acompañada de la implementación de técnicas gerenciales, hasta la de su posible laborización.

Organización de la función pública chilena

Los funcionarios públicos en Chile están sometidos a un régimen estatutario, en consecuencia, si ingresan a la administración pública se adhieren a un contrato con el Estado sin que tengan la posibilidad de realizar modificaciones a sus cláusulas contractuales que están fijadas por ley. Según su marco jurídico, el artículo 38 de la Constitución de la República de Chile de 1980 prescribe que: “Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la administración pública,³⁶ garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes”. En consecuencia, tienen rango constitucional, la carrera funcionaria, la igualdad de oportunidades de ingreso a ella, la capacitación y el perfeccionamiento de los funcionarios públicos.

Por su parte, la ley orgánica constitucional a la que hace remisión el constituyente es la 18.575 de 1986 denominada: “De Bases Generales de la Administración del Estado”; la doctrina y la jurisprudencia opinan que dado el envío que realiza la Constitución, esta ley es dogmática constitucional, lo que eleva su jerarquía. Dicha ley plantea en su artículo 12 lo siguiente: “El personal de la Administración del Estado se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley, en las cuales se regulará el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones.”

La misma ley prescribe en su artículo 47:

Este personal estará sometido a un sistema de carrera que proteja la dignidad de la función pública y que guarde conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado. La carrera funcionaria será regulada por el respectivo estatuto y se fundará en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios, para cuyo efecto existirán procesos de calificación objetivos e imparciales. Las promociones deberán efectuarse, según lo disponga el estatuto, por concurso, al que se aplicarán las reglas previstas en el artículo anterior, o por ascenso en el respectivo escalafón.

³⁶ Actualmente el número de ministerios en Chile es de 20 reparticiones de rango ministerial, pero existen 16 ministros, esto se debe a que se tienen dos biministerios (Obras Públicas y Transporte y Telecomunicaciones; Vivienda y Bienes Nacionales) y un triministerio (Economía, Minería y Energía). Para el gobierno y la administración del Estado, el territorio de la República se divide en 13 regiones, 51 provincias y 342 comunas. Esta división territorial está inserta dentro de una concepción de Estado unitario, donde el poder político, en la plenitud de sus atribuciones y de sus funciones, lo sirve una misma autoridad nacional y bajo un mismo régimen constitucional, legislativo y judicial. El gobierno interior de cada región reside en un Intendente, que es de la exclusiva confianza del Presidente de la República, y en cada provincia existe una gobernación que está a cargo de un gobernador, quien es nombrado y removido también por el Presidente de la República.

Por su parte, el Estatuto Administrativo (Ley 18.834 de 1989), define legalmente la carrera funcionaria en el artículo 3o. letra f:

Es un sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo, y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad.

Este Estatuto Administrativo de carácter general da lugar a su vez a la creación de estatutos particulares, de tal modo que, los funcionarios del Estado chileno se rigen por sus respectivos estatutos, que guardan bastante uniformidad legal entre sí. No olvidemos que se trata de un Estado unitario. Los más importantes en cuanto a la cantidad de trabajadores del Estado a los que se aplican, son el Estatuto Administrativo y el Estatuto de los Funcionarios Municipales. Estos estatutos regulan una carrera administrativa específica al interior de cada ministerio, servicio o municipalidad. Se trata de un esquema de carácter descentralizado, ya que otorga grandes libertades a los ministerios, intendencias, gobernaciones y a las organizaciones y los servicios públicos en el manejo de los recursos humanos, de tal manera que, incluso puede haber algunas modificaciones pertinentes por parte de éstas para con los lineamientos generales (Moctezuma y Roemer, 1999: 65).

En cuanto a la administración del servicio y sus políticas generales están a cargo del Ministerio de Hacienda específicamente por la Dirección de Presupuestos. Al personal que forma parte del servicio civil se denomina personal de planta. De acuerdo con la ley, los funcionarios públicos que ingresan como personal de planta estarán sometidos a una carrera administrativa de carácter técnico, profesional y jerarquizada. Las plantas son de directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares. El ingreso a esta carrera se realiza en igualdad de oportunidades mediante concurso al producirse una vacante en los puestos más bajos o cuando no es posible ascender a un funcionario al cargo vacante. El concurso público consta de dos secciones: técnica y objetiva. En cada concurso se deberán considerar factores como los estudios y cursos de formación educacional y de capacitación, la experiencia laboral y las aptitudes específicas para la función de que se trate. Cada una de las dependencias tiene derecho a definir la ponderación de cada factor y el puntaje mínimo para calificar como postulante idóneo.

Existe un comité de selección que prepara y dirige el proceso, conformado por el jefe de personal y una junta de representantes de las oficinas centrales y

regionales de la dependencia, y que se encargan de entregar los nombres de los tres candidatos mejor calificados a la autoridad facultada para hacer el nombramiento del cargo. Por su parte, el reclutamiento externo es posible sólo en los niveles iniciales de la carrera administrativa. Los ingresos de personas del sector privado en otros niveles se permiten sólo cuando no ha sido posible encontrar otros funcionarios dentro de la administración que sean capaces de ocupar puestos (Moctezuma y Roemer, 1999: 64). De acuerdo con las características descritas, como la de comenzar la carrera desde el puesto más bajo y la restricción en lo general al personal externo, se confirma que se trata de un sistema de estructura cerrada.

Con respecto al desarrollo profesional o capacitación de los servidores públicos es de tres tipos: de ascenso, de perfeccionamiento y voluntaria. Cada dependencia fija los requisitos que son necesarios para ser candidato a los cursos de capacitación, dependiendo de los requerimientos de la misma. Cada dependencia es libre para realizar convenios con universidades y otras instituciones educativas según sus necesidades. Se observa que a diferencia de otros sistemas de servicio civil, no existe un órgano central encargado de esta actividad.

En relación con el sistema de evaluación del desempeño chileno, se realiza con base en el Reglamento de Calificaciones del Personal afecto al Estatuto Administrativo y está basado en anotaciones de mérito y demérito. La calificación la realiza el jefe directo de la unidad a la que pertenece el funcionario de acuerdo con lo que señala el artículo 2o. del reglamento. Las anotaciones se realizan con base en el desempeño del servidor público durante los 12 meses correspondientes a la evaluación. Se evalúan tres áreas específicamente, con base en las exigencias y características de su cargo:

1. Conducta, que considera aspectos como moralidad, lealtad, obediencia y disciplina.
2. Criterio y discreción, que comprende la capacidad para discernir con acierto, tacto y reserva.
3. Rendimiento y capacidad, que abarca aspectos relacionados con el cumplimiento del cargo en tiempo, forma y cantidad de las funciones inherentes a su cargo.

Las anotaciones de mérito destacarán aquellas acciones que impliquen una conducta personal o desempeño como funcionario destacable, mientras que serán de demérito aquellas que consignen acciones negativas u omisiones de responsabilidades. Con base en el número de méritos y de deméritos se valora el desempeño en cada una de las áreas de evaluación, conforme a la siguiente escala determinada en el artículo 14 del reglamento:

CUADRO 4
Escala para la evaluación del desempeño en la función pública chilena

Nota 9-10 Óptimo	Lo que significa que generalmente el desempeño excede los requerimientos que exige el desarrollo del cargo.
Nota 7-8 Bueno	El desempeño satisface completamente los requerimientos exigidos para el desarrollo del cargo.
Nota 5-6 Satisfactorio	El desempeño generalmente satisface los requerimientos exigidos para el desarrollo del cargo.
Nota 3-4 Insuficiente	Su desempeño es inferior a los requerimientos exigidos para el desarrollo del cargo.
Nota 1-2 Deficiente	No cumple con los requerimientos exigidos para el desarrollo del cargo.

Fuente: Gobierno de Chile (1998), "Reglamento de calificaciones del personal afecto al Estatuto Administrativo", *Diario Oficial*, Santiago de Chile, 7 de septiembre de 1998.

Una vez contabilizados los puntos de calificación en cada área de evaluación, se cataloga a los funcionarios en una de cuatro listas (artículo 15):

- Lista núm. 1, de distinción, de 81.00 a 100 puntos.
- Lista núm. 2, buena, de 46.00 a 80.99 puntos.
- Lista núm. 3, condicional, de 30.00 a 45.99 puntos.
- Lista núm. 4, de eliminación, de 10.00 a 29.99 puntos.

No obstante, estos criterios sumamente subjetivos, todo parece indicar que el criterio que termina sobreponiéndose a todos ellos, es el de la antigüedad. De la mano de esta etapa, está la promoción de los funcionarios que se realiza principalmente a través del ascenso, aquello implica que producida una vacante en un grado superior opera un movimiento vertical de los demás funcionarios en los grados inferiores. Así, los funcionarios deben esperar que se produzca la vacante para ascender, lo que puede demorar bastante en producirse, u otro mecanismo excepcional es el del concurso.

Con respecto a la separación del cargo, las causas se encuentran contenidas en la ley, algunas de ellas son: 1. el sumario administrativo, 2. la calificación en lista de eliminación, 3. la eliminación de cargos por ley. La ley prohíbe la sindicalización de los funcionarios públicos chilenos, sin embargo están organizados legalmente en asociaciones de funcionarios. Asimismo, la huelga en el sector público es ilegal.

Es importante hacer notar que además de los funcionarios de planta, en el Estado chileno tal como ocurre en otros sistemas de personal, se cuenta con personal de otras categorías jurídicas como el personal a contrata y el personal

a honorarios. El personal a contrata ejerce sus funciones por el periodo de un año con posibilidades de renovación, sin perjuicio que se le pueda poner fin a su contrato antes de dicho plazo. El personal a honorarios en teoría no está sujeto a dependencia y subordinación, y sus servicios pueden ser prestados fuera del aparato del Estado (Binder, 2002: 46).

En el nivel central, de acuerdo con datos extraídos de la Ley de Presupuestos del año 2000, aproximadamente dos tercios del personal está en la planta, un 31 por ciento es personal a contrata y el restante es personal bajo el régimen de honorarios.

TABLA 10
Personal de la administración del gobierno central chileno
según vínculo jurídico (años 1995-1998)

Gobierno central ^(a-b) Dotación de personal	Años			
	1995	1996	1997	1998
Planta	81,676	79,363	77,994	74,971
Contrata	27,278	32,736	34,938	40,099
Ley núm. 15.076 ^(c)	9,891	9,572	9,794	9,981
Otro personal ^(d)	5,192	2,921	2,751	2,479
Total dotación	124,037	124,592	125,477	127,530

^a Comprende el personal de los ministerios y servicios públicos. No incluye al personal de las FFAA., carabineros e investigaciones, Poder Judicial, Congreso Nacional ni Contraloría General de la República.

^b Este cuadro no incluye los contratos con personas naturales sobre la base de honorarios a suma alzada, los que jurídicamente no constituyen dotación. Al respecto no existe información oficial, y recabarla es especialmente complejo. En efecto, no bastaría saber cuántos contratos con personas naturales existen para hacerse una idea de su incidencia. Sería necesario, además, determinar cuáles de esos contratos representan una jornada completa, pues muchos se refieren a labores muy acotadas (como un informe en derecho, por ejemplo). Además, cuando se trata de honorarios mensuales inferiores a 40 U.T.M. (unidades Tributarias Mensuales) los decretos respectivos son firmados por el ministro respectivo y no van a toma de razón en la contraloría, sino sólo a registro, que es una modalidad de control a posteriori de esta entidad (a diferencia de la toma de razón que es un control *ex ante*).

^c La Ley núm. 15.076 (Texto refundido fijado por D.S. núm. 252/76) regula las relaciones de trabajo entre los médico-cirujanos, farmacéuticos o químico-farmacéuticos, bioquímicos y cirujano-dentistas y los servicios públicos que los emplean.

^d Considera formas excepcionales de contratación, como personal a jornal, algunos honorarios asimilados a grado y contrataciones según el Código del Trabajo.

Fuente: Álvaro Ramírez (sobre la base de Información obtenida en la dirección de presupuestos).

Según Jaime Binder (2002: 47), con el fin de obtener mayores ingresos, los funcionarios cambian su situación jurídica de planta al de contrata, que no es parte de la carrera funcionaria definida legalmente. De este modo la carrera se interrumpe definitivamente. Por otro lado, en general el sistema premia la experiencia a través del criterio de la antigüedad, por sobre el criterio del mérito. Es

decir, los empleados que “suben” en la carrera son aquellos que esperan que se produzca alguna movilidad por el paso del tiempo, y no aquellos que en función de su mérito personal están en condiciones de ser promovidos.

Entre algunas irregularidades o imperfecciones del sistema de carrera chileno está la relacionada con la contratación por parte de los directivos de sus asesores directos o al personal de apoyo en las categorías jurídicas de la contrata o de honorarios. Aquello les permite pagar mejores sueldos y contar con personal idóneo para llevar a cabo sus tareas eficientemente. Sin embargo, esta práctica aborta la carrera funcionaria. También permite la contratación de personal como medio de compensación política, aunque esta situación es bastante marginal puesto que en general los directivos públicos chilenos están contratando personal con una alta capacitación técnica. Esto finalmente, trae como consecuencia la creación de dos estructuras paralelas de personal.

Por otra parte, los funcionarios del Estado organizados en asociaciones gremiales (verbigracia, Asociación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF), negocian colectivamente con el nivel central sus reajustes de remuneraciones al participar todos los años en movilizaciones destinadas a que el reajuste de sus remuneraciones sea el más alto posible en la ley de presupuesto. Incluso hacen paros, lo que equivale a realizar huelgas. Esto representa para Jaime Binder (2002: 46) una abierta contradicción con el sistema legal y estatutario de la carrera funcionaria chilena, que impide la negociación y prohíbe la huelga. Sin embargo, dadas las circunstancias antes descritas pareciera ser que el principio de legalidad administrativo ha sido ampliamente superado. La respuesta evidente debiera ser o evitar con todo el rigor de la ley esta situación o formalizarla, no ha sucedido ni lo uno ni lo otro. Esto de alguna manera u otra deja abierta un posible derrotero relacionado con la laborización de servicio civil chileno en los próximos años.

En cuanto avances en el servicio civil de carrera chileno, está la situación relacionada con los incentivos de desempeño individual y/o institucional que se traducen en una reforma a las remuneraciones; o el caso de un reciente acuerdo entre el gobierno y la ANEF que tiene como fin promover la concursabilidad como mecanismo de promoción en el Estado, tomando en cuenta la experiencia de la utilización de dicho mecanismo para la promoción en varios servicios públicos.³⁷

³⁷Una mención de estos avances aparece en el documento “Aspectos macroeconómicos del proyecto de ley de presupuestos del sector público en el año 2000”, elaborado por Joaquín Vial Ruiz Tagle, *Ley de presupuesto 2000*, Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Reformas al sistema de función pública chilena

Según Álvaro Ramírez (2002) la Ley núm. 18.575 de Bases Generales de Administración del Estado, y la Ley núm. 18.834 sobre Estatuto Administrativo por su rigidez y obsolescencia, han ido transformándose en fuertes barreras al mejoramiento del aparato público en pro de mayores niveles de flexibilidad y adecuación a las cambiantes circunstancias sociales, políticas y económicas que ha experimentado el país en los últimos años. Por lo que se requieren hacer profundas modificaciones en el marco del manejo de recursos humanos, para lo cual se requiere cambiar los incentivos perversos que están vigentes en el marco legal existente. De acuerdo con este autor, la idea de fondo, es avanzar a un sistema “meritocrático” que permita dignificar la función pública y la vocación de servicio público, aumentando las remuneraciones en estricto apego al desempeño y flexibilizando las normas relativas a la estabilidad laboral (pasar de la noción de “inamovilidad” a “empleabilidad”). Para ello, las propuestas van en dos sentidos:

- la creación de un Instituto de Servicio Civil de carácter autónomo, que se responsabilice de capacitar y articular las iniciativas de formación de funcionarios públicos en todos los niveles de la administración pública, con criterios de selectividad, pertinencia, actualización y de manera descentralizada (a fin de fomentar avances en los gobiernos subnacionales). También con el fin de desarrollar estudios y metodologías de mejoramiento de la gestión pública en coordinación con las universidades y otras organizaciones afines, con una perspectiva de largo plazo, continuidad y adaptación a los nuevos enfoques y teorías en materia de administración pública, y
- la creación de una institución de carácter ministerial (o por lo menos, como subsecretaría) que se encargue de diseñar, coordinar e implementar una política permanente de mejoramiento del aparato gubernamental y del manejo de un sistema integral de recursos humanos, posibilitando reducir la uniformidad de estructuras y procesos de acuerdo con la realidad de cada servicio público en particular (evitando homogeneizar la diversidad y fomentando innovaciones acordes con las necesidades propias de cada repartición). Dicha institución sería la responsable de generar y desarrollar la política de *management* público, lo cual debiera incluir el manejo del sistema de gerencia pública, la regulación de los planes de carrera funcionaria con base en el mérito, evaluar periódicamente y orientar a los servicios en materia de personal y técnicas de mejoramiento con el basamento en la lógica de aprendizaje, y que sirva de antesala para la participación activa de los distintos actores (organizaciones sociales, empresariales, gremiales, universitarias) en los procesos de cambio del sector público.

Por el lado de las propuestas del actual gobierno chileno, están las contenidas en el Proyecto de Reforma y Modernización, del cual se destaca el “Acuerdo sobre Nuevo Trato Laboral”, que prevé la evaluación del desempeño de altos directivos públicos, la creación del sistema de directivos públicos y el proyecto de Estatuto de la Dirección Pública (Martínez Puón, 2002: 168).

Aunado a estas iniciativas de reforma, se destaca también el documento titulado “Iniciativas para elevar las exigencias en el sector público” de noviembre del 2002, emitido por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en el cual se contemplan dos importantes reformas, la primera está relacionada con la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil –que cubrirá las funciones de la Dirección de Presupuestos–, que dependerá del Ministerio de Hacienda. Entre sus funciones más importantes, será la encargada de diseñar y aplicar las políticas vinculadas con las relaciones laborales en el sector público. De igual modo, le corresponderá publicar información sobre las escalas de remuneración y mantendrá una base actualizada sobre todos los concursos para llenar vacantes del personal de la administración pública. La segunda reforma de igual importancia por llevarse al cabo, es la relacionada con el acceso a concurso a más de 3,000 cargos directivos que actualmente son de libre designación tanto a cargos de responsabilidad de segundo nivel como de tercer nivel. Como resultado de lo anterior, sólo será personal de exclusiva confianza el personal directamente designado por el Presidente de la República los ministros y los subsecretarios. Por último, se prevén mayores medidas de control y mayor transparencia sobre los contratos de honorarios.

La experiencia asiática

Japón

Por principio, cabe mencionar a manera de justificación, que una de las razones por las que seleccionó el caso japonés –que no precisamente es el más representativo de Asia, si consideramos que hay otros casos igual de interesantes como los casos coreano y malasio–, es porque representa un caso diferente de servicio civil, por ser de tipo laborizado que rompe con todo régimen especial y de relación de sujeción del Estado con sus empleados, tal como existe en otros países. De este modo, se constituye en una referencia a las posibles tendencias o alternativas de cambio de los servicios civiles, como puede ser la laborización de los mismos. De ahí la importancia de su estudio y de las posibles consideraciones que se pudieran tener sobre el caso.

Antecedentes históricos

El establecimiento de una burocracia en Japón y de los principios para la construcción de un servicio civil se remontan a finales del siglo XIX después de la restauración Meiji Tenno o Mutsuchito (1852-1912). El gobierno Meiji creó las bases para la organización burocrática y de un andamiaje institucional con el cual el parlamento pudo establecerse y controlar el imprescindible rumbo democrático hacia el que se dirigía el país. En 1866 se fundó la Facultad de Leyes de la Universidad Imperial de Tokio con la finalidad de preparar a los futuros empleados y funcionarios gubernamentales. En 1893 fue introducido el sistema de examinación y reclutamiento para incorporar al personal de los ministerios de Justicia y Asuntos Internacionales. Por último, en 1899 fue restringida la influencia de los partidos para la designación de los cargos administrativos y se adoptó un código disciplinario así como un conjunto de regulaciones para definir el rol de los oficiales, evaluar los progresos, prescribir las obligaciones y prerrogativas; con todo ello se completó la estructura institucional y de administración de personal, *ad hoc* a un sistema moderno de administración pública (Castro, 1997: 38).

Sin embargo, los avances iban a ser graduales, el servicio civil japonés a diferencia del resto de los servicios civiles, en sus inicios se caracterizó porque sus funcionarios públicos eran nombrados por el emperador, por lo que sus intereses estaban dirigidos hacia aquél y por ello no era imparcial. Por otra parte, la injerencia de los partidos no desapareció del todo en cuanto a la apropiación de puestos administrativos. Por lo que no será, sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial, durante la ocupación americana, que constitucionalmente el funcionario designado por el emperador, perdió su posición de privilegio y se sometió a nuevas reglas establecidas, similares a las de un servicio civil de carrera tal como existía en otros países.

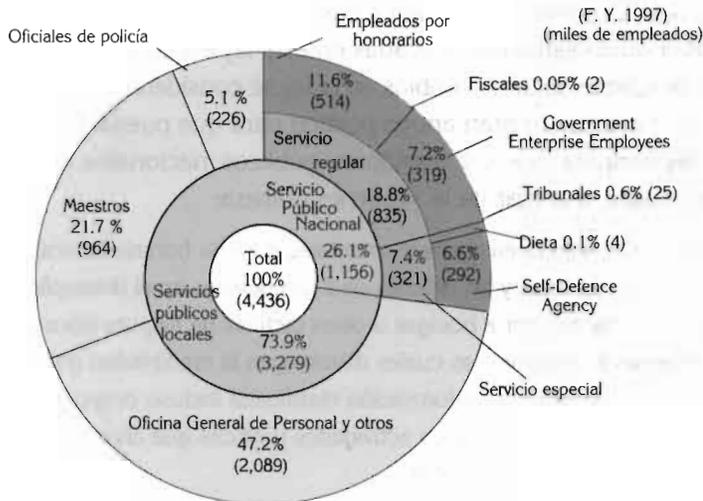
Organización de la función pública japonesa

En Japón resulta difícil entender su modelo de empleo público sin tener en cuenta cuáles son las prácticas de gestión de recursos humanos en el sector privado, peculiares y diferentes. La interpenetración entre ambos sectores se pone de manifiesto en la existencia de los mismos rasgos dominantes: contratación de por vida, ausencia de reclutamiento exterior a media carrera, promoción interna, movilidad frecuente, antigüedad, formación en el puesto de trabajo, uniformidad de las condiciones de trabajo e inexistencia de negociaciones colectivas (Longo, 2004).

La fuerza de trabajo en Japón es de aproximadamente 65 millones de personas de un total de 126 millones de habitantes, de los cuales 4.4 millones son

empleados públicos. Cerca de un cuarto de los empleados públicos trabajan para el gobierno nacional (1.2 millones) y los restantes tres cuartos para gobiernos locales, tales como prefecturas, ciudades y pueblos (3.2 millones). Un gran porcentaje de empleados del gobierno local son maestros de escuela o policías (1.2 millones y 200,000 respectivamente). Los gobiernos locales tienen autonomía con diferentes leyes y regulaciones de aquellas que cubren a los empleados nacionales.³⁸

FIGURA 2
Número y distribución de empleados públicos en la función pública japonesa



Fuente: National Personnel Authority <http://www.jinji.go.jp/english/inpa/index.htm>

El servicio público nacional está dividido en el servicio especial y el servicio ordinario. El primero consta de designaciones políticas: ministros, viceministros parlamentarios, empleados trabajando en el parlamento, tribunales, y personal de las fuerzas de autodefensa. Estos empleados están sujetos a un sistema separado del servicio civil o servicio nacional. En el servicio ordinario, más de 300,000 están empleados en empresas gubernamentales, como correos, bosques nacionales, servicios de impresión y acuñación. Estos empleados están autorizados para alcanzar convenios colectivos en sus condiciones de trabajo. Los restantes 500,000 empleados en el servicio ordinario están sujetos al servicio civil y al plan de pagos

³⁸Véase National Personnel Authority <http://www.jinji.go.jp/english/inpa/index.htm>

de la Autoridad Nacional de Personal (National Personnel Authority, NPA), en compensación por las restricciones en sus derechos laborales.

El servicio civil japonés se sustenta jurídicamente en la Ley del Servicio Público Nacional, la cual fue promulgada en 1948, durante la ocupación de las fuerzas aliadas; consiste en cuatro capítulos que conforman el cuerpo de la ley (111 artículos), y un capítulo más de “Previsiones Complementarias” (17 artículos). Con relación a los gobiernos locales, como ya se mencionó, éstos se rigen por su respectiva ley de servicio civil o Ley del Servicio Público Local (Castro, 1997: 39). La Ley del Servicio Público Nacional prevé que las condiciones laborales de los funcionarios deben determinarse de acuerdo con las condiciones generales en el sector privado. Los principios básicos que gobiernan la remuneración y las condiciones de trabajo están especificadas en esta ley así como en el Código Civil y el Código de Comercio. Los cambios en la ley se consideran con frecuencia indeseables y se necesita un gran apoyo político para que puedan revisarse.

Esta ley estipula que los servidores públicos nacionales están obligados, entre otras cosas, a actuar de la siguiente manera:

- Desempeñar sólo tareas gubernamentales durante horario laboral.
- Cumplir con las leyes y las órdenes de los superiores en el desarrollo de sus tareas.
- Abstenerse de recurrir a huelgas u otras tácticas de disputa laboral.
- Abstenerse de acciones las cuales disminuyan la credibilidad gubernamental.
- Abstenerse de descubrir información clasificada incluso después del retiro.
- Abstenerse de involucrarse en actividades políticas que comprometan su neutralidad como funcionarios públicos.
- Abstenerse de poseer una posición en una empresa que cree beneficio.
- Abstenerse de comprometerse en una organización sin ánimo de lucro o en negocios, recibiendo remuneración sin permiso.
- Abstenerse de aceptar un trabajo en una compañía privada que tenga conexiones cercanas con el gobierno; el empleado estará retenido cinco años antes de abandono y hasta dos años después de licencia de su puesto sin permiso de la NPA.³⁹

En cuanto a la administración del servicio civil japonés, está a cargo de la National Personnel Authority (NPA) que es la Autoridad Nacional de Personal del gobierno japonés. Fue establecida en diciembre de 1948 bajo la Ley de Servicio Público Nacional (NPSL). Es importante señalar que, aunque está bajo la jurisdicción

³⁹ Véase National Personnel Authority, http://www.jinji.go.jp/top_e.htm y <http://www.jinji.go.jp/english/welcom.htm>

del Consejo de Ministros, la NPA opera como una autoridad independiente. Entre sus atribuciones más importantes, está la de mantener la neutralidad en los empleos gubernamentales y proteger el bienestar e intereses de los mismos en compensación a ciertas restricciones en sus derechos laborales. Es el organismo encargado de determinar las remuneraciones y las condiciones de trabajo, los exámenes para la selección de personal, las jubilaciones, los despidos, la seguridad en el trabajo, la formación interministerial, la revisión de infracciones y la aprobación de empleo de empresas del sector privado después de la jubilación (Ikari, 1995: 86). Para desarrollar sus tareas, la NPA tiene a su cargo varias áreas de personal directivo, tales como reclutamiento, promoción, retiro, entrenamiento, horario laboral, bienestar, quejas de los empleados, ética etcétera.

De manera más concreta, la NPA en atención a los fines con los cuales fue creada desarrolla las siguientes funciones:

- Define las reglas concernientes al nombramiento, promoción y retiro.
- Conduce los exámenes de reclutamiento.
- Recomienda revisiones en el salario y plantea sistemas de remuneración alternativos.
- Coordina y conduce los programas de entrenamiento.
- Se encarga del bienestar y las condiciones de trabajo.
- Monitorea la disciplina y la ética moral.
- Revisa las acciones desfavorables llevadas a cabo por ministerios y agencias.

La NPA está organizada de la siguiente manera: se integra por tres comisionados, los cuales son nombrados por el Consejo de Ministros o gabinete con el consenso del parlamento, por un periodo de cuatro años. Uno de estos comisionados es designado como Presidente, el cual tiene un rango equivalente a ministro. Para garantizar la neutralidad, nadie que haya estado recientemente comprometido en actividades políticas puede ser nombrado comisionado. Del mismo modo, no puede haber dos comisionados graduados en la misma facultad o en la misma universidad. Un dato importante es que aún garantizado su estatus, estos comisionados no pueden ser destituidos por el Consejo de Ministros. La secretaría de la NPA está liderada por el secretario general, que tiene el equivalente en rango a un viceministro administrativo. La secretaría consta de cuatro agencias, el Consejo de Ética del Servicio Civil Nacional, el Instituto Nacional de Administración Pública, oficinas regionales y la oficina local.⁴⁰

⁴⁰Véase National Personnel Authority, *An Overview of the Japanese National Civil Service*, Tokio, Japón, NPS, 1999, p. 19.

En cuanto a las ocho oficinas regionales y la oficina local, ejecutan las tareas de la NPA, tales como realizar los exámenes de reclutamiento de funcionarios nacionales, formación, revisar los índices salariales en el sector privado y otros asuntos sobre el personal, delegadas desde la sede central. Con relación a las agencias estos son sus nombres y funciones:

TABLA 11
Las agencias de la Autoridad Nacional de Personal del Japón

<i>Agencia de Servicios Administrativos y Coordinación Política</i>	<i>Agencia de Remuneración y Entorno Laboral</i>
Funciona como coordinador de la NPA y está dividida en las siguientes divisiones:	Encargada de proporcionar una apropiada remuneración y un entorno de trabajo confortable y está dividida en las siguientes:
La División de Asuntos Generales: se encarga del ajuste integrado del trabajo de la Oficina Ejecutiva.	La División Primera Remuneración: se encarga del informe de remuneración y recomendación de la NPA.
La División de Planificación y Asuntos Legales: planifica la política fundamental y las regulaciones de los exámenes de la NPA.	La División de Segunda Remuneración: planifica y mantiene el sistema salarial.
La División del Personal: toma las decisiones de personal con respecto a los empleados de la NPA.	La División de Tercera Remuneración: planifica el horario laboral, licencias, bienestar, etcétera.
La División de Asuntos Financieros: Planifica y controla el presupuesto de la NPA.	La División de Compensación por Accidente: planifica y guía el sistema de compensación por accidentes.
La División de Asuntos Internacionales: organiza la cooperación internacional así como los cursos de formación de funcionarios extranjeros y aquellos en el extranjero.	
La División de Planificación de Vida Laboral: decide medidas correspondientes al envejecimiento social.	
Los consultores organizan lo concerniente a la participación cooperativa de hombres y mujeres, los planes de servicio y la disciplina; investiga las evaluaciones de habilidad y sus resultados y evalúa las medidas concernientes a la administración de personal.	
<i>Agencia de Recursos Humanos</i>	<i>Agencia de Equidad e Inspección</i>
La División de Política de Reclutamiento: planifica y opera el sistema de reclutamiento y promoción.	La División de Planificación y Coordinación: planifica y coordina que el sistema sea un proceso equitativo y atiende las quejas.
La División de Exámenes: maneja los exámenes de reclutamiento.	La División de Inspección: encuentra empleo en empresas que buscan beneficio y examina la actividad suplementaria del director.
La División de Política de Formación y Desarrollo: planifica todo lo relacionado con la coordinación del programa de formación.	Funcionarios de escucha: investigan apelaciones relativas a acciones adversas, etcétera.
La División de Administración de Formación: capacita a los formadores y desarrolla material educativo.	Personal consultivo: revisan y consultan las quejas.
Oficiales de exámenes: preparan las preguntas de los exámenes, puntúan y analizan resultados.	

Con respecto al Instituto Nacional de Administración Pública (NIPA) le corresponde llevar a cabo los programas de formación administrativa para altos funcionarios, dichos programas están dirigidos a cultivar sus habilidades administrativas y sus capacidades. La formación administrativa, ofrece a los funcionarios responsables de la política de planificación en cada ministerio, la oportunidad de encontrarse e interactuar entre cada uno de ellos. Durante el programa de formación, los participantes debaten, intercambian opiniones y profundizan para un mutuo entendimiento. La interacción tiene como propósito el desarrollo de ideas frescas y sentido de unidad. Como dato adicional, la formación administrativa acepta empleados de compañías privadas, empleados públicos locales, y funcionarios de gobiernos extranjeros como participantes. Regularmente, dicho programa lo realizan empleados de los niveles II y III de exámenes.⁴¹

Con relación al proceso de reclutamiento, los principios esenciales son: “trato igualitario” y “méritos” para el nombramiento en el servicio ordinario. Los funcionarios se seleccionan por concursos, directamente a la salida de las escuelas y universidades y, a excepción de un periodo de movilidad externa durante las primeras etapas de la carrera profesional, permanecen en el mismo ministerio hasta que llegan a la edad de la jubilación fijada en 60 años a partir de 1985. Hay ciertas excepciones tales como para viceministro administrativo a los 62, médicos a los 65 y profesores universitarios cuya edad de retiro obligatoria es decidida individualmente por cada universidad. Hay también un sistema de jubilación anticipada. En general, se registra un promedio de 25 años de servicio.⁴²

En este mismo orden de ideas, cabe señalar que en 1986 se seleccionaron cerca de 36,000 empleados para la administración central, mientras que cerca de 41,000 dejaron el servicio, una tercera parte de los cuales tenía de 55 a 59 años de edad y alrededor de 7,000 alcanzaron la edad de la jubilación. A la vista de la alta permanencia del personal, es fácilmente previsible que la futura estructura del personal y cualquier posible excedente del personal pueda controlarse, no por medio de despidos, sino seleccionando menos personal. Los sectores público y privado compiten entre sí solamente en la selección de los jóvenes, debido a que el sistema de empleo es vitalicio y los bajos salarios en el sector público hacen difícil la selección de especialistas (Ikari, 1995: 82). Al respecto, la intensa competencia dentro de estas posiciones comienza en las universidades. La Escuela de Leyes de la Universidad Imperial de Tokio, ha sido por muchos años, la primera

⁴¹ Véase National Personnel Authority <http://www.jinji.go.jp/english/inpa/index.htm>

⁴² *Idem.*

fuelle de entrada al gobierno; el 50 por ciento de los funcionarios que han ascendido a posiciones *senior* en el gobierno nacional provienen de esta escuela (El Kahal, 2000: 228).

TABLA 12
Proceso en la vida laboral de un funcionario público japonés

<i>1a. etapa</i>	
Examen abierto, igualitario y selectivo	Organismo implicado: Agencia Recursos Humanos
Exámenes Nivel I (para graduados universitarios)	
Exámenes Nivel II (para graduados de bachillerato)	
Exámenes Nivel III (para graduados en secundaria)	
<i>2a. etapa Nombramiento</i>	
Registro en listas de idoneidad	Organismo implicado: Agencia Recursos Humanos
Reclutamiento por parte de los ministerios	
<i>3a. etapa Formación de empleados</i>	
Formación introductoria para los nuevos nombramientos	Organismos implicados: Agencia Recursos Humanos e Instituto Nacional de Administración Pública
Curso de formación administrativa	
Programa larga/corta duración becas en el extranjero	
Programa formación en el sector privado	
<i>4a. etapa Promoción y rotación laboral: evaluación basada en el desempeño en el trabajo</i>	
Promoción a puestos más altos	Organismos implicados: Agencia Recursos Humanos e Instituto Nacional de Administración Pública
Rotación a puestos apropiados para las habilidades de los empleados	
<i>5a. etapa Intercambio de personal</i>	
Intercambio de personal entre ministerios	Organismos implicados: Agencia Recursos Humanos e Instituto Nacional de Administración Pública
Transferencia a oficina regional	
Transferencia a cargo diplomático en el extranjero	
<i>6a. etapa Retiro</i>	
Por el sistema obligatorio de edad	Organismos implicados: Agencia Recursos Humanos y Agencia Equidad e Investigación
Por licencia de retiro	
Por aprobación de empleo en una empresa que genera beneficios	
Por jubilación	
Por sistema de nuevo nombramiento	

Fuente: National Personnel Authority, *An Overview of the Japanese National Civil Service*, Tokio, Japón, NPS, 1999.

La mayoría de los nombramientos iniciales se realizan en las posiciones de nivel *junior* a través de exámenes selectivos llevados a cabo por la NPA. El reclutamiento de carrera medio es poco común. Esto indica que se trata de un sistema de estructura cerrada. Los requisitos para presentarse a estos exámenes son

nacionalidad japonesa y edad (el límite mínimo y máximo de edad está fijado). Las calificaciones académicas no son requeridas. Los exámenes están usualmente compuestos de *tests* de conocimientos generales, *tests* de conocimientos especiales y entrevistas. Con respecto a los *tests* de conocimientos especiales, los exámenes están divididos en subdivisiones separadas tales como leyes, economía, física, etcétera, de los cuales cada candidato debe escoger de acuerdo con su especialización. Aquellos que aprueban los exámenes escritos son automáticamente citados para una entrevista.

Los candidatos elegidos son introducidos en una lista de idoneidad. La lista es válida por un periodo fijo (de uno a tres años) acorde con los exámenes. Estar en la lista, sin embargo, no garantiza el reclutamiento para el servicio público. Cada ministerio y agencia selecciona los candidatos de esa lista para un entrevista, y tienen la decisión final sobre a quién eligen.

Cada ministerio es esencialmente responsable de la selección de sus candidatos que han superado los exámenes de la NPA así como del desarrollo de su carrera profesional incluyendo la movilidad, la promoción y la formación interna. La NPA lleva a cabo inspecciones al azar para la determinación de los salarios, horarios de trabajo, permisos y seguridad en los empleos en los ministerios. Cada ministerio está obligado a presentar un informe anual a la Autoridad Central de Personal sobre el número de personal seleccionado y jubilado, sobre los niveles de remuneración y la formación interna. El primer ministro tiene competencia sobre materias referentes al control de efectivos, eficiencia, bienestar y disciplina en el servicio de personal que está fuera de la competencia de la NPA. La oficina de personal del organismo de gestión y coordinación actúa como un secretariado del primer ministro (Ikari, 1995: 86).

Hay ocho grados en la administración que van del puesto de auxiliar administrativo al de viceministro administrativo. Los tres más altos generalmente son considerados los niveles senior del servicio. Hay aproximadamente 16,000 puestos en estos grados, 600 de los cuales son realmente puestos de primer nivel. Entrar en estos niveles requiere una serie de exámenes meritorios (El Kahal, 2000: 228). Los niveles más altos grupo A, se destinan a los puestos de dirección, mientras que los grupos B y C de personal ocupan los puestos de funcionarios medios. Dentro de una categoría determinada, los años de servicio tienen un papel importante en el desarrollo de la carrera profesional. Principalmente en el grupo A, la selección, el perfeccionamiento y el desarrollo de carrera, incluyendo la movilidad y la promoción, se encaminan conjuntamente a producir un tipo de administrador generalista.

Una vez reclutados, los miembros de la burocracia, de acuerdo con lo que dice la ley en la materia, se les exige ser neutrales hacia los partidos políticos, y no pueden participar en actividades políticas o disputas laborales. Se les exige dedicarse a sus obligaciones oficiales y mantener la confidencialidad; a cambio su puesto está garantizado, incluso cuando hay un cambio de gobierno. Otros beneficios incluyen la oportunidad de comprar comida y ropa barata a través de tiendas especiales y cooperativas, acceso a subsidio, alojamiento barato. También como se verá más adelante, se les proporciona seguro médico y pensiones, así como hospitalización y acceso a complejos hoteleros mantenidos por organizaciones gubernamentales. En la jubilación, se suministra una ayuda en forma de empleo en el sector privado.

Con respecto a la promoción y rotación del personal, es decidido unilateralmente por el cuerpo directivo. Éste no está obligado a divulgar avisos de vacantes, ni tiene que emitir convocatorias. La división de personal de cada ministerio y agencia bosqueja un plan de movimiento del personal. Este plan debe ser finalmente aprobado por un funcionario de alto nivel con autoridad sobre reclutamiento, como un ministro o viceministro administrativo. Por regla general, los empleados son rotados por diferentes posiciones en pocos años. Las posiciones a las que son transferidos no son necesariamente a los mismos puestos que ocupaban dentro de sus propias organizaciones sino que ocupan otros puestos en los distintos ministerios o agencias. El personal enviado a otras organizaciones habitualmente regresa a su ministerio o agencia inicial, al anterior puesto. Según Sachiko Ikari (1995: 82), la formación en el puesto de trabajo, reforzada por una frecuente movilidad dentro del ministerio, se considera más importante que los cursos formales. Y un conocimiento general es también más importante que el desarrollo de destrezas especializadas.

La movilidad de cualquier manera, no es obligatoria ni tampoco condición previa para la promoción, aunque el personal con experiencia amplia puede tener ventajas. Ciertas características del sistema de personal facilitan la movilidad de la plantilla. Cada ministerio y organismo puede reorganizar su plantilla con intercambios entre puestos que pertenezcan al mismo nivel; la mayor parte del personal del nivel A son licenciados de universidades prestigiosas y forman un grupo homogéneo. La movilidad interministerial se puede organizar mediante negociaciones bilaterales entre los ministerios afectados. Por el contrario, el personal de niveles B y C tiende a permanecer en la misma oficina durante la mayor parte de su carrera profesional trabajando como especialistas más que como generalistas.

La promoción es decidida con base en méritos. No hay exámenes que conduzcan a la promoción. El examen de reclutamiento del nivel inicial, antigüedad y registro de desempeño de un empleado son los factores principales en la decisión de promoción. Aquellos que pasan exámenes de nivel I son en la práctica, tratados como potenciales candidatos a la promoción. Se ha argumentado que la mayoría de empleados reclutados a través de examen de niveles II o III deberían ser promocionados a puestos del nivel más alto. El puesto más alto al que los funcionarios de carrera pueden ser promocionados es el de viceministro administrativo.

En términos de puestos, la ley estipula el número máximo de personal en ministerios y agencias, dentro del cual el número de personal en cada ministerio y agencia está establecido por un reglamento gubernamental (empleados de corporaciones gubernamentales y ciertos otros funcionarios no están sujetos a esta ley). En los últimos 10 años, las cifras han sido gradualmente reducidas.

Sobre este punto es interesante comentar que la más precisa aproximación al control administrativo del gobierno en Japón está en la forma de control del tamaño de la mano de obra y la función pública no ha sido la excepción. Al final de la Segunda Guerra Mundial el número de empleados públicos aumentó debido a la expansión de los programas públicos y de un excepcional periodo de crecimiento económico. En 1969 la Dieta o parlamento, en desacuerdo con esa expansión, introdujo el Total Staff Number Law la cual puso un techo en el número de funcionarios en los ministerios y agencias del gobierno nacional. Para llevar a cabo el *total staffing control*, una aproximación planificada basada en la tasación de la necesidad fue desarrollada, identificando dónde los cortes eran posibles, libres del proteccionismo político y llevando a cabo una mayor flexibilidad compartiendo los puestos de la plantilla en áreas de mayor necesidad sin los retrasos inherentes al proceso legislativo. Esto significa que la plantilla de cualquier nueva entidad, aunque sea pequeña, era tomada aparte de las organizaciones existentes, el gobierno estableció una política de *scrap and build* (recortar y construir): “una nueva oficina puede crearse sólo si otra oficina es eliminada”. De esta forma, los ministros están bajo constante presión para encontrar formas para ordenar la cantidad de demandas o mejorar la eficiencia de sus propios procedimientos para responder a la carga de trabajo abrumador. Esto ha llevado a una buena recepción de los planteamientos que proclaman las ideas directivas, la introducción de labores de ahorro, y la destitución de algunas regulaciones (El Kahal, 2000: 230).

Con relación a las remuneraciones de los funcionarios nacionales, está compuesta de dos elementos, salario (paga básica) y prestaciones. En promedio la proporción es 84 y 16 por ciento respectivamente. Hay nueve tipos y 17 programas de salario dependiendo de la clase de servicio. Cada programa de salario, tiene grados y escalones de pago de acuerdo con el nivel de complejidad, dificultad y responsabilidad de tareas. Cuando un empleado se desempeña satisfactoriamente durante 12 meses le puede ser entregado un escalón de pago de incremento. Sin embargo, esta medida no se aplica, a empleados *senior* de 56 años o los que son funcionarios por designación política; por lo tanto para estos puestos no hay incremento de escalón de pago y el porcentaje de salario es fijado para cada puesto.⁴³

Las remuneraciones están reguladas por la Ley Concerniente a la Remuneración de Empleados del Servicio Ordinario (The Remuneration Law), la cual cubre aproximadamente 500,000 empleados gubernamentales de la rama ejecutiva. Estos empleados tienen prohibido alcanzar acuerdos colectivos y recurrir a huelgas o cualquier otra forma de tácticas de disputa. En compensación por esta prohibición, la NPA, tiene autoridad para recomendar planes de revisiones de pagos el cual tiene en consideración factores sociales y económicos. Dicha recomendación comúnmente se realiza con base en encuestas en las que el referente es el sector privado.

Con respecto a las horas de trabajo comúnmente son ocho horas al día, de lunes a viernes, con 40 horas a la semana. Sábados y domingos libres. Los empleados tienen derecho a permiso anual, permiso por enfermedad y otro permiso de acuerdo con las circunstancias. Deben tomar 20 días de permiso anual y tienen derecho a reservar los 20 días no usados para el año siguiente. A pesar de que no hay límite oficial para permiso de enfermedad, después de 90 días consecutivos, el salario del empleado se reduce a la mitad. Si en este estado es improbable que se recupere pronto, podrá tener un retiro temporal por un periodo máximo de tres años. Durante este periodo podrá recibir 80 por ciento de su paga regular por los primeros años. Trascurrido este periodo, si la posibilidad de recuperación es pequeña, debe ser destituido del servicio.

En cuanto a la formación de la plantilla es administrada por cada ministerio y agencia. Hay dos tipos básicos: de formación general para cada nivel de empleados, y el de formación profesional para proporcionar habilidades y técnicas espe-

⁴³Véase National Personnel Authority, *An Overview of the Japanese National Civil Service*, Tokio, Japón, NPS, 1999, p. 33.

cíficas. La NPA es la responsable de la planificación y coordinación total de los programas de formación, conducidos por los ministerios y agencias, y de los propios cursos de formación interministerial, los cuales apuntan a dar una oportunidad a los participantes de reconsiderar sus responsabilidades, desde una perspectiva más amplia, reforzando su sentido de identidad como servidor público hacia la comunidad, y de cultivar un sentido de unidad entre los empleados gubernamentales. En cuanto a la formación de altos directivos, como ya se señaló, ésta le corresponde al Instituto Nacional de Administración Pública.

Con relación al tema de la disciplina, la NPA puede imponer una de las siguientes cuatro acciones disciplinarias sobre los empleados, de acuerdo con la normatividad existente:

- despido;
- suspensión de labor sin paga hasta por un año;
- reducción en la paga de no más de un quinto del salario mensual por un periodo de hasta un año;
- reprimenda por escrito.

Cuando se configuran estas acciones desfavorables contra un empleado, como reducción en su remuneración, licencia obligatoria, dimisión u otra acción desventajosa o disciplinaria, éste puede enviar una queja a la NPA. Ésta establecerá una Junta de Equidad que examina el caso a través de audiencia. Con base en la investigación de la junta, la NPA aprobará, revisará, o cancelará la acción original. Así, el sistema de quejas relacionado con acciones desfavorables tomadas contra la voluntad del personal, está dirigido a salvaguardar el estatus e intereses de un empleado, de ahí la función cuasijudicial de la que goza la NPA, que asegura una apropiada dirección de la administración de personal.⁴⁴

Por otra parte, los empleados públicos nacionales en el servicio ordinario pueden fundar y participar en organizaciones de empleados. Estas pueden negociar condiciones de trabajo con la dirección. No está permitido, llegar a acuerdos colectivos. Alrededor del 60 por ciento de los funcionarios son miembros de los sindicatos pero están prohibidos los convenios colectivos y el derecho de huelga. Con relación al personal directivo, este no tiene permitido constituir sindicatos con otros empleados no directivos. Hay, en la actualidad, 2,912 organizaciones de empleados registradas en la NPA. Como dato adicional, un empleado puede comprometerse a tiempo completo como funcionario ejecutivo de una organización

⁴⁴ *Ibidem*, p. 69.

registrada de empleados, con el previo consentimiento de su agencia de empleo. Los empleados no pueden, sin embargo, comprometerse más de cinco años al servicio de estas actividades.

Los empleados del gobierno nacional reciben una suma elevada de pensiones. El monto de la pensión de retiro se calcula multiplicando (salario mensual final) x (índice de concesión de retiro). El índice tiene en consideración el número de años al servicio y la razón del retiro. El calendario de pensiones de los empleados del gobierno es operado por la Asociación Pública Nacional de Ayuda (National Public Aid Association), la participación en ella es obligatoria para todos los empleados. La fundación de pensiones está constituida por las contribuciones de los empleados al gobierno. La pensión de asistencia mutua es, en principio, garantizada para aquellos que se retiren después de 25 años o más de servicio y el pago de la misma comienza desde la edad de 60. La edad de pensión completa será aplazada gradualmente desde el año 2001, alcanzando los 65 en el año 2013. El tamaño de una pensión individual es calculada de acuerdo con el salario promedio del empleado retirado a lo largo de sus años de servicio público, el número de años de servicio y el número de miembros de familiares dependientes, manteniendo ciertas condiciones. Por último, esta misma asociación se encarga del seguro médico, pensión asistencial y otras cuestiones del bienestar de los empleados del gobierno nacional.

En resumen la siguiente tabla de manera gráfica expone los beneficios y garantías que reciben los funcionarios de carrera así como las áreas que intervienen durante el proceso de sus vidas laborales.

Es importante mencionar que, para que las actividades relacionadas con el servicio civil se cumplan al pie de la letra, la NPA organiza una reunión anual de alto nivel con los ministerios y organismo públicos para discutir cuestiones actuales sobre la dirección de personal. En algunos casos se establecen grupos de estudio en la NPA respondiendo a intereses comunes que tienen los ministerios y los organismos públicos con respecto a la dirección de personal. La NPA también organiza reuniones ocasionales con representantes del sector privado y personas del mundo académico para conocer sus opiniones sobre el sector público (Ikari, 1995: 86).

TABLA 13
Beneficios y garantías para el personal del servicio civil en Japón

Protección de los intereses de los empleados

Prohibición de despidos arbitrarios o licencia temporal coercitiva u obligatoria	Organismo implicado: Agencia de Equidad e Investigación
Proceso equitativo	
Solicitud de revisión de acciones desfavorables	
Solicitud de acciones administrativas referidas a condiciones de trabajo	

Bienestar del personal

Dirección saludable y segura	Organismo implicado: Agencia de Remuneración y Entorno Laboral
Mejora de las condiciones laborales	
Esparcimiento	
Alojamiento	
Permiso para cuidado de niños	
Permiso por enfermedad	
Compensación por accidente	
Compensación por daños o pérdidas en el desarrollo de su tarea o en el transcurso de un intercambio	

Remuneración

Remuneración en concordancia con las condiciones prevalentes en el sector privado	Organismo implicado: Agencia de Remuneración y Entorno Laboral
Remuneración basada en tareas	

Mejora las condiciones laborales

Horas de trabajo	Organismo responsable: Agencia de Remuneración y Entorno Laboral
Permisos (anual, por enfermedad, etcétera)	

Determinación de condiciones de trabajo por ley

Mantenimiento de la disciplina	Organismos implicados: Agencia de Servicios Administrativos y Coordinación Política y Consejo de Ética del Servicio Público Nacional
Restricción de actividades políticas	
Castigo disciplinario	
Programa de formación ética	
Ley Ética del Servicio Público Nacional y Código de Ética	

Fuente: National Personnel Authority, *An Overview of the Japanese National Civil Service*, Tokio, Japón, NPS, 1999.

Reformas al sistema de función pública japonés

En los últimos años, Japón se ha involucrado en una profunda reforma administrativa en gran parte debido a las fuertes dificultades económicas por las que ha atravesado el país. Por ejemplo, han transcurrido dos años desde que la burocracia central fue consolidada y reorganizada en un Consejo de Ministros y 12 ministerios y agencias. Esta realineación ha conducido a la implementación de un plan de reformas a la función pública japonesa tendiente a hacerla más eficaz

y a recortar muchos de los privilegios de los que gozan los altos funcionarios japoneses.

Es evidente que al igual que en otros países los funcionarios públicos japoneses no han estado exentos de críticas hechas por la sociedad. En un editorial del diario *Mainichi News* del 5 de julio de 2002 denominado "Civil Service Reform lacks teeth" (la reforma carece de dientes) publicó una encuesta de monitores pre-seleccionados por toda la nación, conducida por la NPA en febrero de 2002, la cual reveló que la imagen más popular de los altos funcionarios (seleccionada por el 80 por ciento de los que respondieron) era que ellos mismos se consideraban altamente privilegiados y eran descuidados de las opiniones del ciudadano medio.

En años recientes, la desconfianza hacia los funcionarios se ha acrecentado debido a una serie de escándalos públicos que han tenido algunos ministerios en lo particular, provocadas por malas actuaciones, calificadas de lentas, arbitrarias e ineficaces. Lo cual ha sugerido que la burocracia puede haberse convertido en un anacronismo. La NPA alarmada por recientes sucesos publicó el *Libro Blanco 2001* en el que hizo sus propias propuestas de reformas. Para ello, se ha establecido un plan de reforma que apunta sobre todo a tratar de reducir privilegios a los funcionarios, fundada en la gran sospecha que existe, de que se ha creado una elite burocrática con el transcurrir de los años.

De igual forma, el plan de reforma tiende a incrementar las penas a los funcionarios públicos en delitos todavía considerados como no graves, por ejemplo, cuando alguien utiliza información pública para beneficio de una empresa privada. Otra medida es tratar de desaparecer la llamada jubilación anticipada, ya que se ha comprobado que muchos funcionarios se han retirado a la edad de 50 para ocupar puestos superiores en corporaciones públicas especiales. Así como la reducción en la paga por concepto de separación, esto es, cuando un funcionario cambie de un área de trabajo a otra.

Lo que si resulta claro, es que la reforma del sistema del servicio público está relacionada profundamente con la "forma" en que la nación está afrontando al siglo XXI, por lo que no debe reducirse a sólo cambios cosméticos. Se espera que el sector privado desempeñe cada vez más un papel importante en la vida de la nación. De esta manera, el sector público no necesitará más que supervisar y dictar la dirección de cada actividad, ya que la tendencia es que la mayoría de sus actividades sean delegadas a manos privadas, incluyendo grupos no lucrativos, como está sucediendo en otros países.

LECCIONES SOBRE LAS EXPERIENCIAS DE SERVICIO CIVIL

Una vez que se han expuesto las experiencias de servicio civil correspondientes a ocho países, resulta pertinente hacer una revisión tendiente a la identificación de los elementos comunes como diferencias. Los puntos en los que se centrará el análisis son los siguientes:

1. Tipos de servicio civil.
2. Niveles de centralización y descentralización. Llámese de los gobiernos centrales a los gobiernos locales, o de los gobiernos centrales a sus dependencias y agencias.
3. Grado o nivel de politización de los servicios civiles de carrera.
4. Existencia de estatuto o régimen especial o legislación laboral común.
5. Señalamiento de porcentajes del personal del servicio civil en comparación con otros sectores de la burocracia.
6. Identificación de distintos tipos de derechos y obligaciones de los servicios civiles.
7. Diferenciación de procesos de reclutamiento, selección, desarrollo profesional y promociones.
8. Aspectos culturales a considerar.
9. Identificación de las principales reformas en los servicios civiles.

1. Tipos de servicio civil

Sobre este primer punto, de los ocho países analizados, se identifican esencialmente tres tipos de servicio civil: abierto, cerrado y mixto. Con respecto al servicio civil de tipo abierto están los casos de los Estados Unidos y Suecia, en el que predomina la figura de puestos de trabajo, y en el que no se privilegia la carrera administrativa, pudiendo ingresar los aspirantes a la función pública desde cualquier puesto y no precisamente desde el más bajo. Con relación al tipo de servicio de tipo cerrado, se identifican los casos de Francia, Alemania, Chile y Japón, que tiene como primer distintivo la organización de la función pública a partir de cuerpos o categorías y en la que está de por medio la carrera administrativa, que no permite que el ingreso y la promoción se realice desde cualquier puesto –salvo excepciones– y sí desde el puesto más bajo. Por último, está el tipo de servicio civil de carácter mixto, que combina la estructura de cuerpos o categorías con el de puestos de trabajo, tales son los casos de Inglaterra y España.

Posiblemente, a favor de la teoría que sostiene que no existen modelos puros, a estas alturas y con base en la evolución de los servicios civiles de carrera y de sus constantes reformas, cada vez se hace más difícil clasificar a los modelos *in*

extremis, de tal modo que, seguramente la clasificación de algunos servicios como el alemán o incluso el francés más allá de ser estrictamente cerrados tenderían más hacia el tipo semicerrado y lo mismo para los casos abiertos. No obstante, estas posibles variaciones se considera que es mejor mantener la primera clasificación de carácter general.

Lo que sí se puede identificar como una tendencia clara para todos los países, de acuerdo con la evolución de los servicios civiles de carrera, es la configuración de sistemas mixtos. Esto es la combinación de cuerpos o categorías con puestos de trabajo, tal como sucede en España e Inglaterra.

Por otra parte, en cuanto a la dirección del servicio civil, se destacan los casos en los que existe un órgano central o rector del servicio civil en contraposición a un esquema descentralizado. En cuanto al primer esquema, están los casos de Francia, Estados Unidos, Inglaterra, Japón y España; y para el segundo, están los casos: sueco, alemán y chileno.

A la vez, de los casos centralizados sobresalen los relacionados con Inglaterra y Japón a través de la Comisión del Servicio Civil y la Asociación Nacional de Personal respectivamente, que funcionan como órganos independientes de los poderes públicos y que de alguna manera u otra, representan una ventana de participación de la sociedad civil en la organización y funcionamiento de la función pública.

2. Niveles de centralización y descentralización. Llámese de los gobiernos centrales a los gobiernos locales, o de los gobiernos centrales a sus dependencias y agencias

Una tendencia clara que se pudo observar en todos los servicios civiles analizados, es el registro de un fuerte proceso de descentralización, llámese de los gobiernos centrales para con sus dependencias y agencias e incluso órganos no gubernamentales; como del gobierno central para con los gobiernos locales. Resultan interesantes los casos de países que en su momento iniciaron con servicios civiles sumamente centralizados (de hecho el modelo original de servicio civil se da en el seno de los gobiernos centrales), como lo son Francia e Inglaterra y han avanzado hacia procesos de descentralización en los últimos años; en el caso francés del gobierno central hacia los gobiernos locales a partir de 1982, y es de llamar la atención el caso inglés, por realizar un proceso de descentralización *in extremis*, del gobierno central hacia sus dependencias y agencias e incluso a organismos no gubernamentales, como parte también de una radical reforma administrativa. En un esquema similar se encuentran los casos de los Estados Unidos y Suecia.

Por otro lado, están los países en los que el diseño de sus servicios civiles es sumamente descentralizado, pero normativamente hablando, a imagen y semejanza del gobierno central, tales son los casos de Francia, Alemania, Japón, España y Chile. Y por otra parte, están los casos en los que los servicios civiles se manifiestan de manera autónoma o independiente tanto a nivel de gobiernos locales como en algunos casos a nivel de dependencias y agencias, como lo que corresponde a países como: Suecia, Inglaterra y los Estados Unidos.

Por último, otra tendencia por destacar es aquella que indica, cada vez más, la mayor concentración de funcionarios de carrera en los gobiernos locales. Los casos más representativos son Alemania, Francia, Suecia, España, los Estados Unidos, Japón, y Chile pero prácticamente todos los países estudiados, muestran esta tendencia.

3. Grado o nivel de politización de los servicios civiles de carrera

Se señaló en el capítulo 1, que la convivencia entre distintos sistemas de personal es un hecho inobjetable. Los servicios civiles en ningún momento de la historia administrativa de los países han cancelado los sistemas de designación política. Por el contrario, estos últimos siguen siendo necesarios en muchos sentidos. De acuerdo con el análisis de los distintos servicios civiles, se pudo observar que el porcentaje promedio de funcionarios por designación política es sólo del 10 por ciento. Sin embargo, es de llamar la atención la creación de algunos cuerpos de funcionarios de designación política pero con una gran capacidad técnica, que cumplen la función de intermediarios o bisagra entre los políticos y el personal de carrera, como son los casos de los “funcionarios políticos” en Alemania, el *senior executive service* en Estados Unidos, y el *senior civil service* en Inglaterra, cuya innovación ha pretendido, entre otras cosas, flexibilizar las funciones de los servicios civiles tradicionales, aunque también con el riesgo de romper con el principio de igualdad y de crear estructuras paralelas: servicio civil *versus* designación política. El caso alemán se considera que es el más interesante e innovador en su concepción, y es por lo visto el que menos ha causado trastornos en la estructura organizativa del servicio civil.

4. Existencia de estatuto o ley particular o legislación laboral común

Sobre este cuarto punto, con base en la revisión de los distintos servicios civiles, se destacan los casos de aquellos países que desde un inicio han creado un régimen especial para los funcionarios públicos a través de un estatuto o ley, perteneciente más al campo del derecho administrativo que del derecho laboral. Tales son

los casos de Alemania, Francia y Chile. En cuanto a la existencia de un régimen especial de derecho público que no precisamente se enmarca en un derecho tradicional se destacan Inglaterra y Estados Unidos. Pero por otro lado, están los casos en que la situación de los funcionarios públicos se regula por el derecho laboral, al igual que los demás tipos de trabajadores como son Suecia y Japón. Es de llamar la atención en este aspecto, el caso español, que como producto de sus últimas reformas, tanto el derecho administrativo como el derecho laboral regulan a sus funcionarios públicos. Este caso es lo que algunos especialistas llaman de carácter mixto (Longo, 2004). Por otra parte, se destaca en el caso francés, la existencia de una multitud de estatutos, uno por cada cuerpo que, a su vez, están regulados por un Estatuto General.

Desde nuestro punto de vista, se considera de acuerdo con la permanente evolución de los servicios civiles y del impacto que han recibido de las nuevas formas de empleo en el mundo que, pareciera que hay una tendencia a romper, cada vez más, ese régimen especial o de privilegio con el que cuentan los funcionarios públicos, y a equiparar sus derechos con los de cualquier trabajador. Se percibe un notorio movimiento hacia la laborización de los servicios civiles, en el que además de ser regulados por la ley laboral, algunos derechos colectivos como los de huelga, de sindicación y otros individuales como los de excedencia, movilidad, entre otros, adquirirán carta de presentación. Sobre este punto, en algunos servicios civiles es notoria la presencia de los sindicatos o asociaciones gremiales en la discusión de los contratos colectivos y condiciones de trabajo entre el Estado y sus empleados. Se destacarían los casos español, francés, sueco, chileno y el de los Estados Unidos.

No obstante, esta posible tendencia que resulta sumamente interesante, tampoco se descarta que de consolidarse, se pueda estar en presencia de una posible difuminación de los servicios civiles ante la legislación común, esto por los postulados que preconiza como son la existencia de un régimen especial, relaciones especiales de sujeción entre el Estado y sus empleados, derechos y obligaciones distintas, que evidentemente tenderían a desaparecer. Si bien no ha sucedido del todo (los casos que respaldan esta idea son Japón y Suecia), también pudiera suceder.

5. Señalamiento de porcentajes del personal del servicio civil en comparación con otros sectores de la burocracia

Los porcentajes del personal del servicio civil, en cada una de las burocracias estudiadas resulta ser sumamente variable, y se considera que está condicionada

a la tradición, la cultura y los valores que cada país tiene y de la importancia que le ha dado a esta figura. De tal manera que, en algunas burocracias, el número es bastante elevado como el caso francés con un porcentaje del 70 por ciento o el caso español. En otras burocracias el porcentaje ronda por el 60 por ciento como el caso chileno, y en los otros casos se ha podido observar un porcentaje por debajo del 50 por ciento como el caso alemán. Paradójicamente están las burocracias de algunos países en las que el número de burócratas pertenecientes a un servicio civil ha disminuido considerablemente como es el caso inglés y el caso norteamericano.

6. Identificación de distintos tipos de derechos y obligaciones de los servicios civiles

Los tipos de derechos y obligaciones de los funcionarios públicos que forman parte de un servicio civil también varían en función del régimen laboral o administrativo del cual son parte. Están los casos en los que si bien se otorgan cargos vitalicios, esta situación está acondicionada a que los funcionarios estén obligados a rendir lealtad a las instituciones estatales, y a que les está prohibido ejercer derechos colectivos como el de huelga, pero no el de sindicación, por ejemplo, los casos alemán y el inglés son algunos de ellos. Los casos francés y el español son similares, pero con la excepción de que sus funcionarios tienen derecho a la sindicación, derecho a huelga y excedencia. En cuanto a obligaciones, es menester mencionar la existencia de un régimen de incompatibilidades en todos los regímenes descritos, así como otras obligaciones conocidas como la de no utilizar la información gubernamental para fines privados. Por último, están las situaciones de algunas funciones públicas que si bien, se regulan por el derecho laboral como Japón y Suecia, tampoco se les permite el derecho de huelga aunque sí el de sindicación.

7. Diferenciación de procesos de reclutamiento, selección, desarrollo profesional, y promociones

Se pudo observar que de acuerdo con el tipo de servicio civil, algunos procesos resultan ser más importantes que otros. Por principio, que de todos los servicios civiles analizados, se encontró la actividad del concurso y la oposición como constante y en algunos casos las entrevistas (Suecia, Estados Unidos, Inglaterra). En cuanto a las diferencias en el terreno del desarrollo profesional, ligado a la formación de funcionarios públicos, se distinguen los casos de países como

Francia, Alemania, Japón, Inglaterra, España que cuentan con un órgano *ex profeso* para la formación de sus funcionarios, además de una participación bastante importante de sus sistemas universitarios. Para casos como el estadounidense o sueco, no es necesaria la formación continua, se da por un hecho que las personas que ingresan a la función pública ingresan con nivel de preparación y experiencia suficientes.

En cuanto a la promoción, se destacan las situaciones en las que se privilegia la antigüedad como lo es el caso alemán. A diferencia de los sistemas en los que se le da un valor importante a los méritos, tales como los casos de Japón, Suecia, Estados Unidos y Francia. Es de destacarse los casos español y chileno que valoran tanto la antigüedad, como los méritos para que se otorgue una promoción.

8. Aspectos culturales a considerar

Los aspectos culturales son sin duda fundamentales para entender el diseño y el funcionamiento de los servicios civiles. En ese sentido, no se debe perder de vista la identificación de dos grandes esquemas de Estado, aquel que se pronuncia por una idea estatista o estado de derecho y la relacionada con el interés público (Longo, 2004). Al respecto, se señala que a la luz de estos dos grandes esquemas, en el que resalta en el primero, la figura del Estado; y en el segundo, el papel de la sociedad civil, es como se puede entender la naturaleza y la forma en que está constituida la función pública de cada país.

Con base en estas ideas, es evidente que si se tuviesen que reconocer servicios con una presencia estatal importante, tanto por su capacidad de gobernar, como por la relevancia que le brindan a sus funcionarios públicos dentro de una sociedad, indiscutiblemente están los casos de Francia, Alemania, España, Chile, Japón, por el otro lado, están los servicios civiles como garantes del interés público, teniendo como ejemplos sobresalientes los casos de los Estados Unidos, Suecia e Inglaterra.

9. Identificación de las principales reformas en los servicios civiles

Una de las reformas más importantes, de acuerdo con lo que se ha observado ha sido la relacionada con la flexibilización de los servicios civiles (Longo, 2001) llámese en aspectos salariales, procedimentales, funcionales, en cuanto a la movilidad funcional y geográfica de los funcionarios públicos y la subcontratación. Todo ello en el marco de la gestión estratégica de los recursos humanos. Otro de los

aspectos a destacar como parte de este movimiento de flexibilización *versus* rigidez, ha sido la incorporación de instrumentos de evaluación del desempeño con el interés de generar un mayor dinamismo en las estructuras de personal, en la búsqueda de una mayor productividad y resultados materializados en una mejor prestación de servicios públicos.

Otra reforma a destacar y en la que parece ser que hay un consenso generalizado, es con respecto a la descentralización de los sistemas de personal, en las modalidades antes descritas: ya sea del gobierno central hacia los gobiernos locales, o ya sea a través del propio gobierno central para con sus dependencias o agencias o incluso órganos no gubernamentales. En esta última modalidad sobresalen los Estados Unidos, Suecia e Inglaterra.

Pero sin duda alguna, de las reformas más importantes registradas en todos los servicios civiles que se expusieron, son las relacionadas con la incorporación de técnicas de tipo gerencial que guardan una relación con el movimiento de la nueva gestión pública. Por lo tanto, resulta interesante observar como en una suerte de isomorfismo mimético en un primer momento (con excepción de algunos países como bien pueden ser los Estados Unidos), y de *decoupling* en un segundo momento, se implementan una serie de técnicas innovadoras a las burocracias tradicionales. Este es por lo visto el camino a seguir tanto de países con democracias desarrolladas, como en países con democracias en vías de consolidación.

Lo que sí resulta claro es que, las reformas y los rediseños de los servicios civiles han estado o están en función de la propia evolución de las estructuras administrativas, pero también en función de cambios institucionales más profundos que tienen que ver incluso con una nueva concepción del Estado, de sus órganos de poder y de sus relaciones con la sociedad. Tales son los casos en los que se observa una serie de cambios radicales, como los que se han presentado en países tales como Estados Unidos, Inglaterra y Suecia, hasta casos en los cuales, los cambios han sido más graduales, como España, Francia y Alemania. O casos recientes, en los que incluso se ha experimentado un cambio de régimen, como lo es el caso de Chile.

Por otra parte, se percibe un avance hacia lo que se conoce como modelo de responsabilización (Ross, 2001), en la que figuras como la rendición de cuentas, la ética en el servicio público, el acceso a la información gubernamental se manifiestan tanto en áreas como en actividades concretas. Prácticamente, en todos los países analizados, hay un interés de generar avances sobre estos temas.

Es importante señalar que, todos los puntos analizados se tienen que observar y estudiar a la luz de la historia y evolución administrativa de cada país. De otra manera no puede ser posible entender la naturaleza de cada servicio civil. Si bien es cierto que hay coincidencias tanto en lo que se ha hecho como en lo que se está haciendo; tanto en el diseño de los servicios civiles como en su reforma; se considera que resultaría erróneo tomar de todo ese conjunto, una especie de receta de cocina. Definitivamente se tienen que valorar aspectos jurídicos, administrativos, culturales e históricos de manera particular; sobre todo para el caso de países que están en el interés de iniciar el establecimiento de un servicio civil por vez primera, como lo es México.

TABLA 14
Cuadro comparativo de los servicios civiles

País	Tipo de servicio	Tipo de legislación	Dirección centralizada del servicio civil a través de un órgano	Niveles de descentralización
Francia	Cerrado	Derecho administrativo	Centralizado	Servicios civiles a nivel de gobierno local pero normativamente hablando a imagen y semejanza del gobierno central
Alemania	Cerrado	Derecho administrativo	Descentralizado	Servicios civiles a nivel de gobierno local pero normativamente hablando a imagen y semejanza del gobierno central
Inglaterra	Mixto	Régimen especial de derecho público	Descentralizado	Servicios civiles autónomos e independientes a nivel de gobiernos locales, dependencias y agencias
España	Mixto	Derecho administrativo y derecho laboral	Centralizado	Servicios civiles a nivel de gobierno local pero normativamente hablando a imagen y semejanza del gobierno central
Suecia	Abierto	Derecho laboral	Descentralizado	Servicios civiles autónomos e independientes a nivel de gobiernos locales, dependencias y agencias
Estados Unidos	Abierto	Régimen especial de derecho público	Centralizado	Servicios civiles autónomos e independientes a nivel de gobiernos locales, dependencias y agencias
Chile	Cerrado	Derecho administrativo y derecho laboral	Descentralizado	Servicios civiles a nivel de gobierno local pero normativamente hablando a imagen y semejanza del gobierno central
Japón	Cerrado	Derecho laboral	Descentralizado	Servicios civiles a nivel de gobierno local pero normativamente hablando a imagen y semejanza del gobierno central

El estudio comparado en efecto, aporta una serie de lecciones importantes, para decidir qué tipo de servicio civil y con qué características se desea crear e implementar, y que errores o fallas naturales finalmente se tienen que evitar. Sin duda alguna, estos son parte de los retos así como de la enseñanza que les esperan, tanto a países con servicios civiles consolidados, como a países involucrados en la creación de estos sistemas.

El servicio profesional de carrera en México

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

EVOLUCIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Estructura constitucional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estructura administrativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El lector encontrará información adicional en la tabla 16

ANTECEDENTES DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO

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

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

TABLA 16
Empleo público, por tipo de organización en México

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Periodo posrevolucionario

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Periodo 1964-1970

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

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

La Comisión considera indispensable, para la buena marcha del Gobierno, que se definan con claridad los objetivos del Servicio Civil (que en esencia persigue ya la legislación vigente), para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones, y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores.⁵⁴

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

⁵⁴ Citado por la Coordinación General de Estudios Administrativos en “Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal”, *Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo federal. Documentos Básicos*, Presidencia de la República, México, 1978, p. 15.

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

Periodo 1970-1976

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

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

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

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

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

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

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

Periodo 1976-1982

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Periodo 1982-1988

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De dicho plan se derivó el “Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal” de fecha 29 de junio de 1983 en el *Diario Oficial de la Federación*. Entre las funciones más importantes de esa comisión estaban las de promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal la realización de los programas específicos del servicio civil de carrera; la de promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el servicio civil de carrera; la de determinar y proponer los elementos que permitieran la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requería la instauración del servicio civil de carrera; y evaluar periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del mismo.

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

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

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

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

era un proyecto bastante sistemático que proponía un Servicio Civil controlado centralmente. Por ser considerado como “demasiado duro”, con un formato único de condiciones de trabajo, fue rechazado por la federación de sindicatos. Aunque reconocía la necesidad de una carrera civil para los trabajadores del gobierno, pedía que toda iniciativa se mantuviera subordinada a la ley, con el “respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores”. El proyecto de la Secretaría de Programación y Presupuesto quedó congelado por el bloqueo de la FSTSE. No hubo proyecto de ley.

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

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

Periodo 1988-1994

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

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

Periodo 1994-2000

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

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

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

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

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

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

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

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

- V. Realizar, con la participación de otras áreas de la Secretaría y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estudios y programas para el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación, y la automatización de trámites y procesos, y la descentralización y desconcentración de funciones;
- VI. Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad en dependencias y entidades, y estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos, a efecto de que sean aprovechadas y aplicadas con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia;
- VII. Establecer, con la participación de otras unidades administrativas de la Secretaría y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, los criterios para formular los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos, por parte de los servidores públicos. Cuando dichos incentivos impliquen afectaciones al presupuesto éstos se determinarán conforme a las políticas y normas que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- VIII. Prestar asesoría en materia de desarrollo administrativo a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IX. Diseñar, coordinar y supervisar el Sistema de Evaluación del Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal con la participación de otras áreas administrativas de la Secretaría, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estableciendo metas y objetivos de servicio de las propias unidades administrativas de las propias dependencias y entidades, evaluando su cumplimiento;
- X. Determinar los métodos y modelos para la evaluación del desempeño en los servicios que prestan a la ciudadanía las dependencias y entidades;
- XI. Realizar por cuenta propia o a través de terceros, estudios de medición de resultados de los objetivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como del desempeño de sus unidades administrativas, con base en los parámetros previamente especificados y concertados;
- XII. Dar seguimiento a los programas de desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, así como captar y difundir, en coordinación con la Dirección de Comunicación Social, los resultados del proceso de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ¹	1999	2000 ²
Total										
Cursos impartidos	18,541	12,555	14,204	15,368	11,874	13,853	10,949	10,144	8,933	5,403
Personas capacitadas										
Salud	310,057	169,644	221,927	212,927	139,666	196,338	242,729	275,522	286,099	81,594
–Cursos	6,854	121	125	179	148	5,199	72	572	131	49
–Personas	98,184	1,449	23,310	4,404	32,115	106,847	128,177	145,918	150,900	1,217
Educación Pública										
–Cursos	1,570	1,976	1,043	2,289	1,015	522	622	991	1,127	1,158
–Personas	37,536	26,398	10,224	23,882	8,415	4,083	11,240	16,801	24,604	24,588
Trabajo y Prevención Social										
–Cursos	245	1,160	1,299	963	262	819	975	1,011	399	112
–Personas	4,558	13,516	14,661	11,529	7,840	11,113	10,159	10,504	7,028	1,608
Desarrollo Social										
–Cursos	496	284	195	396	585	1,327	899	858	311	109
–Personas	4,369	2,286	2,541	8,106	7,110	5,034	12,240	10,647	4,634	2,192
Turismo										
–Cursos	9	39	32	52	69	52	53	66	40	5
–Personas	68	698	351	671	1,233	1,008	820	274	494	78
Comunicaciones y Transportes										
–Cursos	3,167	2,121	2,130	1,350	1,197	789	579	809	1,203	348
–Personas	62,776	28,639	35,626	24,033	18,29	13,947	10,501	18,829	22,983	9,205
Reforma Agraria										
–Cursos	n.d.	74	73	105	2,582	516	164	158	159	56
–Personas	n.d.	2,465	1,670	2,290	2,582	1,450	2,596	1,829	1,617	830
Medio Ambiente, Recursos Naturales y pesca ³										
–Cursos	17	19	87	121	23	355	443	344	531	218
–Personas	268	713	871	1,226	486	4,971	5,702	12,168	7,213	2,681
Comercio y Fomento Industrial										
–Cursos	423	720	780	210	992	843	1,581	496	506	134
–Personas	1,440	2,300	2,329	1,463	2,307	n.d.	1,802	5,269	6,669	3,060
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural ³										
–Cursos	1,571	802	1,650	1,685	1,108	943	2,126	1,362	1,471	770
–Personas	29,549	17,359	29,801	31,857	18,939	19,780	20,221	21,454	25,088	13,850

Hacienda y Crédito Público										
–Cursos	124	317	610	557	361	493	584	808	708	356
–Personas	2,579	4,358	5,494	6,792	4,919	5,484	6,974	7,696	8,572	3,400
Procuraduría General de la República										
–Cursos	337	438	540	1,404	1,832	794	1,104	1,333	1,169	725
–Personas	1,228	2,386	2,881	5,905	13,967	5,484	5,534	9,581	10,180	6,527
Contraloría y Desarrollo Administrativo ³										
–Cursos	89	94	57	46	74	89	50	141	166	146
–Personas	3,561	1,397	1,032	875	1,456	2,236	918	2,366	2,187	686
Defensa Nacional										
–Cursos	80	190	199	411	351	108	330	215	286	104
–Personas	3,355	2,181	5,146	10,076	7,217	1,674	2,799	1,980	2,708	959
Marina										
–Cursos	151	229	107	66	81	121	115	170	26	9
–Personas	1,242	1,222	1,241	773	871	1,073	994	1,204	189	69
Gobernación										
–Cursos	752	682	692	506	526	689	661	458	366	456
–Personas	5,750	6,837	7,605	6,498	7,498	9,553	12,761	6,331	7,543	8,672
Presidencia de la República										
–Cursos	111	89	96	84	129	110	155	126	95	42
–Personas	1,413	1,173	1,447	1,142	1,442	1,350	1,641	840	291	605
Relaciones Exteriores										
–Cursos	126	78	100	116	65	17	69	56	56	52
–Personas	1,772	949	1,109	1,142	686	304	893	776	776	666
Energía ³										
–Cursos	56	39	45	64	110	67	337	170	183	171
–Personas	530	251	402	546	1,268	1,557	5,803	1,642	2,423	701
Departamento del Distrito Federal										
–Cursos	2,363	3,083	4,164	4,764	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
–Personas	49,879	53,067	73,319	69,717	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

¹ Cifras revisadas y actualizadas por la dependencia responsable.

² Cifras reales para el periodo enero-junio.

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

n.d. No disponible.

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

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

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

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

de la dependencia a la que se quisiera ingresar. Finalmente, estaba prevista una entrevista a cargo de la entidad o dependencia contratante.

2. Los cargos de libre designación (de confianza) en las dependencias serían para ocupar los puestos de secretarios, subsecretarios y el equipo básico de apoyo (secretarios ejecutivos y privados, grupos de asesores y choferes). Los secretarios y subsecretarios podrían nombrar a la mitad de los directores generales, la otra mitad estaría ocupada por funcionarios de carrera.

3. El sistema de compensaciones estaría conformado por tres factores: sueldo, estímulos y prestaciones. La evaluación de los puestos para otorgarles el salario sería hecha por la USC con base en una metodología propia.

4. La capacitación y educación formal de los trabajadores se haría con base en las necesidades de cada puesto.

5. Las promociones podrían ser de tres maneras: en primer lugar, podrían ser de grupo, lo que significaba que el funcionario tomaría más responsabilidad. En segundo lugar, podría ser de nivel salarial. La última sería promoción de grado, que incluiría tanto aumentos de responsabilidad como del salario.

6. El sistema de evaluación incluía cinco objetivos: la observancia de los procesos establecidos, las contribuciones a las mejoras del servicio, el cumplimiento de los objetivos, la capacitación adquirida y las características profesionales del trabajador en su desempeño.

7. La separación de un servidor público podría ocurrir por seis causas: voluntaria, mala conducta, mal desempeño, no ascenso en siete años, desplazamiento por libre designación y recorte del personal.

8. Con el personal de base se produciría una contradicción a la hora de implementar el servicio civil de carrera, porque su sistema escalafonario responde a la antigüedad y no al buen desempeño. La Secretaría de Hacienda tenía tres propuestas al respecto: a) la incorporación del personal de base al modelo propuesto, derogando la LFTSE e incorporando a los trabajadores a la Ley del Servicio de Carrera Federal, o manteniendo ambas leyes, haciéndolas compatibles entre sí; b) acceso de personal de base al nuevo sistema, mediante la renuncia a su base; c) la posibilidad de mantener dos regímenes independientes, uno para el personal de base y otro para el de confianza. En los dos primeros casos, ello implicaba cambios que afectarían a la estructura legal sobre la que se erige el poder de la federación de sindicatos, así como la continuidad de sus líderes tradicionales.

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

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

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

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

No obstante ello, por principio se tienen que destacar los esfuerzos de carácter sectorial de los últimos años en materia de profesionalización de servidores públicos o servicio profesional de carrera, o en las cuales al menos, su normatividad ya contempla o contempló esta figura jurídica-administrativa; estos esfuerzos de carácter sectorial son:

- Secretaría de Relaciones Exteriores (desde 1934)
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- Secretaría de Educación Pública (carrera magisterial)

- Procuraduría General de la República
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- Comisión Nacional del Agua
- Procuraduría Agraria
- Instituto Federal Electoral
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Sistema de Administración Tributaria, en fase de implementación)

Además de estas experiencias, habría que agregar al personal que forma parte del Poder Judicial a través de sus Consejos de la Judicatura, cuyo ingreso se realiza por concurso de oposición. Por otro lado, están los intentos que se están logrando en el Poder Legislativo, así como a las universidades públicas que cuentan con profesorado de carrera cuyo procedimiento de ingreso es también por concurso de oposición.

A la par de estas experiencias sectoriales, es menester mencionar las distintas iniciativas que ha habido para el establecimiento de un servicio civil de carrera para la administración pública federal. Al respecto, existió una propuesta de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) denominada “Estrategia de Mediano Plazo para la Carrera de Servicio Civil” de 1989. En cuanto a proyectos de iniciativas de Ley que se han creado en los últimos años están los siguientes: ley del Servicio Civil de Carrera (iniciativa del Partido Acción Nacional, octubre de 1996), Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal Centralizada (iniciativa presentada por Esteban Moctezuma Barragán, senador con licencia, abril de 1998), la iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (presentada por el senador Carlos Rojas Gutiérrez en octubre de 2000), la iniciativa de Ley Federal del Servicio Público Profesional (presentada por el senador César Jáuregui Robles en el mes de abril de 2002) y la iniciativa de Ley Federal del Servicio Público de Carrera (presentada por la diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal del Grupo Parlamentario del PRD, también en 2002). Es importante señalar que, de las iniciativas de los senadores Rojas y Jáuregui se conformó una sola denominada Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada el 10 de abril de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación* (más adelante se hace un análisis de esta ley).

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

Periodo 2001-2006

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EXPERIENCIAS SECTORIALES

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

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

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

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

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

Servicio exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El artículo 37 de la ley determina que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El sistema de promociones está basado en los siguientes aspectos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABLA 20
Características de los servicios profesionales de carrera en México

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

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

** Incluye al personal directivo, técnico o profesionista, administrativo y operativo (de confianza y sindicalizado). Los datos se refieren al número de plazas permanentes y eventuales ocupadas.

Fuente: Elaboración propia.

EXPERIENCIAS EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal

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

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

Esta ley plantea una estructura compuesta por los siguientes órganos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo

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

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

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

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

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

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

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

Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes

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

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

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

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

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

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

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

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

Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LECCIONES SOBRE LAS EXPERIENCIAS SECTORIALES Y ESTATALES EN MÉXICO

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

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

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

Tipos de servicio civil

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

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

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

Niveles de centralización o descentralización

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

TABLA 21
Comparativo de leyes de servicio profesional de carrera en los estados de la República

	Aguascalientes	Distrito Federal	Quintana Roo	Veracruz	Zacatecas
Entidad Federativa Nombre de la Ley	Aguascalientes Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes	Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración del Distrito Federal	Ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo	Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas
Fecha de Publicación	Revisión: 12 de enero de 2002	13 de junio de 2000	15 de febrero de 2002	10 de octubre de 2003	Se publicó el 12 de junio de 2003
Sistema centralizado, descentralizado o semi- centralizado.	Centralizado	Descentralizado	Descentralizado	Semicentralizado	Descentralizado
Abierto, cerrado o mixto.	Abierto	Semiabierto	Abierto	Mixto	Abierto
Ley con jurisdicción administrativa, laboral o mixta	Laboral	Administrativa	Mixta	Laboral	Administrativa
A quién le aplica.	Artículo 1o. Las disposiciones contenidas en la presente ley son de orden público y de observancia general para los servidores públicos del Poder Ejecutivo, de los mu- nicipios y de los organismos públicos descentralizados del estado, quedando exceptua- dos de su aplicación los titu- lares de las dependencias, subsecretarios, directores generales o sus equivalentes que sean señalados en	1. Director de área y homó- logos; 2. subdirector de área y homólogos; 3. jefe de Unidad Departamental y homólogos, y 4. personal de enlace y líder coordinador de proyecto.	Artículo 5o. Son servidores públicos y servidoras públi- cas de Carrera del Estado de Quintana Roo, los traba- jadores y las trabajadoras de base o de confianza que hayan cumplido con el pro- ceso de ingreso previsto en la presente Ley y ocupen alguna plaza de los puestos siguientes, independien- temente del nombre que se les otorgue conforme a la instancia de que se trate:	Artículo 4o. Personas que ocupen cargos de confianza en las dependencias de la administración pública cen- tralizada director general, director de área, subdirector de área, jefe de departa- mento jefe de oficina y ho- mólogos.	Es obligatoria para las de- pendencias de la adminis- tración pública centralizada y sus órganos administra- tivos desconcentrados, para las entidades públicas para- estatales, así como para la administración pública mu- nicipal y paramunicipal. Dirigido para los siguientes puestos de director de área y homólogo; subdirector y homólogo; jefe de departa- tamento; jefe de oficina y técnico.

el Manual de Operación del Servicio Civil de Carrera y aquellos considerados como de base por el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados. Los servidores públicos de los Poderes Legislativo y Judicial se sujetarán a contenidas en esta ley, y conforme a los procedimientos reglamentados en su Manual de Operación.

1. director y directora de área y homólogos;
2. subdirector y subdirectora de área y homólogos;
3. jefe y jefa de departamento y homólogos;
4. coordinadores y coordinadoras generales o de área;
5. auxiliares operativos o administrativos;
6. secretarías;
7. personales técnico operativo y manual y homólogos;
8. Los puestos intermedios entre éstos, independientemente del nombre que se les otorgue, así como aquellos comprendidos en las disposiciones que regulan el funcionamiento interno de cada poder y municipio.

Instancia que lo dirige

Artículo 9o. La Comisión, en uso de las facultades y atribuciones que esta ley le confiere, actuará como órgano coordinador del Servicio Civil de Carrera. La planeación, programación e implantación de éste por parte del Poder Ejecutivo del estado, municipios y organismos públicos descentralizados del estado, estará a cargo de los titulares de las unidades administrativas competentes.

Artículo 26. El Sistema será coordinado en lo referente a su organización y operación por la oficialía mayor.

Artículo 10. El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera, estará a cargo del consejo directivo y los comités de cada instancia. En el caso del Poder Ejecutivo, habrán subcomités por cada unidad o dependencia de la administración pública central y por cada organismo y entidad de la administración pública paraestatal, los cuales deberán vincularse con el comité correspondiente.

El órgano administrador del sistema es la Secretaría de Finanzas y Planeación cuyo titular presidirá la comisión, apoyándose en la existencia de comités de profesionalización en cada una de las dependencias.

La oficialía mayor, es la instancia que fungirá como responsable del sistema del Servicio Profesional de Carrera que, en coordinación con el instituto coordinará esfuerzos para eficientar la capacitación y la profesionalización de los servidores públicos. Al Consejo del Servicio Profesional de Carrera es el máximo órgano de la estructura del sistema inte-

TABLA 21 (Continuación)

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

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

Estructura Orgánica

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

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

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

Artículo 19. Los Comités son los órganos encargados de la operación e implementación del Servicio Público de Carrera en cada una de las instancias previstas en esta ley, y se conforma por un máximo de cinco integrantes, designados y designadas por el respectivo o respectiva Titular de éstas, preferentemente entre los trabajadores y trabajadoras vinculados y vinculadas con el manejo de los recursos humanos.

En el caso del Poder Ejecutivo y conforme a las disposiciones previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública el Estado, el Comité estará conformado por representantes o personal de la Oficialía Mayor, como órgano regulador de esta instancia en materia de la presente ley.

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

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

Con relación al Consejo del Servicio Profesional de Carrera es el máximo órgano de la estructura del sistema integrado por un cuerpo colegiado cuyo titular es el gobernador del estado, el oficial mayor del gobierno, y vocales conformadas por un representante de la Legislatura del estado; el secretario de Finanzas; el secretario de Planeación y Desarrollo Regional; el contralor interno y un representante del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios y Organismos Paraestatales debiendo ser su secretario general un representante de la administración pública centralizada y paraestatal, que tenga el carácter de servidor público de carrera; un representante de los ayuntamientos y el director de la administración de personal que actuará como secretario técnico del Consejo.

TABLA 21 (Continuación)

	Aguascalientes	Distrito Federal	Quintana Roo	Veracruz	Zacatecas
Entidad Federativa Nombre de la Ley	Aguascalientes Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes	Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración del Distrito Federal	Ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo	Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios
Integración de principales Organos	Artículo 31. La comisión contará con una subcomisión técnica, la cual estará integrada por la secretaria o a quienes nombren como sus representantes. Tercero. El titular del Poder Ejecutivo deberá nombrar a su representante en la comisión para que en un plazo máximo de 15 días contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, convoque a los municipios y a los organismos descentralizados, a fin de que los mismos nombren a sus representantes y se instaure la comisión.	Artículo 15. El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, estará a cargo del consejo y los comités técnicos de cada dependencia, unidad administrativa y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.	Artículo 10. El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera, estará a cargo del Consejo Directivo y los comités de cada instancia.	Artículo 10. La comisión y por el titular de cada una de las dependencias de la administración pública centralizada.	Para la organización, dirección y aplicación de la ley, se contemplan los siguientes órganos: el Consejo del Servicio Profesional de Carrera, el Instituto de Selección y Capacitación del Estado, la Oficialía Mayor de Gobierno y la Contraloría Interna.
Subsistemas o Principales Procesos que comprende	Los procedimientos de selección, capacitación, especialización, profesionalización, control y evaluación Artículo 14. Para su funcionamiento, el Servicio Civil de Carrera se divide en las siguientes etapas y procedimientos:	Artículo 31. El proceso de ingreso al Servicio Público de Carrera se integra por las siguientes fases: I. Reclutamiento; II. Selección; III. Emisión del dictamen, y IV. Emisión del nombramiento.	Del proceso del ingreso Artículo 23. El proceso de ingreso al Sistema de Servicio Público de Carrera se integra por las siguientes fases: 1. Registro o Reclutamiento 2. Selección; 3. Emisión del dictamen; y	El sistema del Servicio Público de Carrera se integra por los procesos siguientes: 6. Ingreso. 7. Planeación de la carrera. 8. Profesionalización y desarrollo administrativo mediante las modalidades de especialización o actualiza-	El Sistema del servicio profesional de carrera para su funcionamiento está dividido en los siguientes subsistemas: • Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos y clasificación de los puestos (a cargo de la oficialía mayor). • Subsistema de Recluta-

<p>1. La etapa para aspirantes se integra por los siguientes procedimientos:</p> <p>a) Planeación; b) Reclutamiento; y c) Selección.</p> <p>2. La etapa de Ingreso se integra por los siguientes procedimientos:</p> <p>a) Contratación; b) Inducción; c) Capacitación; d) Evaluación del desempeño; y e) Promoción.</p>	<p>Artículo 49. Programas de profesionalización</p> <p>I. Actualización, y II. Especialización.</p> <p>Del Reingreso Del Desarrollo</p> <p>I. La evaluación de su desempeño, y II. La profesionalización De las licencias</p> <p>I. Con goce de sueldo, por un periodo de hasta dos meses, y II. Sin goce de sueldo, por un periodo de hasta un año.</p> <p>De los Beneficios y causas de baja</p> <p>Artículo 76. Son causas de baja del Servicio Público de Carrera;</p> <p>I. Dejar de participar sin causa justificada en los cursos que al efecto se establezcan; II. Dejar de prestar el Servicio Público sin causa justificada por cinco días consecutivos; III. La renuncia al cargo, empleo o comisión que ocupe; IV. Dejar de obtener la puntuación mínima para su permanencia; V. Haber sido condenado en sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, calificado como grave por la Ley; y</p>	<p>4. Emisión del nombramiento. De la profesionalización, permanencia y desarrollo en el servicio público de carrera</p> <p>Artículo 40. La profesionalización de los Servidores Públicos y las Servidoras Públicas pertenecientes al sistema, tiene por objeto fomentar su formación, a fin de que cuenten con las aptitudes, conocimientos, habilidades y destrezas para desempeñar la función pública con calidad y eficiencia.</p> <p>La profesionalización se llevará a cabo a través de los siguientes programas:</p> <p>I. Actualización, y II. Especialización.</p> <p>Del Programa de Actualización Del Programa de Especialización De la Permanencia y Desarrollo En el Servicio Público de Carrera Del Desarrollo De los Estímulos De las Licencias De los Beneficios y Causas de Baja Del Recurso de Inconformidad</p>	<p>ción, capacitación dentro de la rama ocupacional y el desarrollo administrativo y profesional en la dependencia de su adscripción.</p> <p>9. Evaluación del desempeño que establece los elementos y mecanismos de medición y evaluación de efectividad y productividad de los servidores públicos.</p> <p>10. Separación del servicio público de carrera conforme a las causas de cesación previstas en la ley.</p>	<p>miento y Selección (a cargo del Instituto de Selección y Capacitación).</p> <p>Subsistema de Ingreso, nombramiento, licencias y reingreso (a cargo de la oficialía mayor). En este rubro, se percibe que se trata de un sistema abierto ya que no señala condiciones para la realización de una carrera desde el escalafón más bajo, aunque contrariamente a la tradición de los sistemas cerrados si se señala la profesionalización como obligatoria.</p> <p>Subsistema de profesionalización, capacitación y certificación de habilidades (a cargo del Instituto de Selección y Capacitación, en las modalidades de inducción, actualización, especialización y formación para el ascenso).</p> <p>Subsistema de evaluación del desempeño, permanencia y desarrollo (a cargo de las dependencias y ayuntamientos con el apoyo del Instituto y la oficialía mayor).</p> <p>Subsistema de sanciones y recursos de inconformidad (a cargo de la oficialía mayor y los ayuntamientos).</p>
--	--	---	--	--

TABLA 21 (Continuación)

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

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

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

Existencia de estatuto o régimen especial o legislación laboral común

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Comentarios generales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Antecedentes

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

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

En este largo proceso han participado múltiples actores que van desde los partidos políticos, las organizaciones sindicales, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los gobiernos estatales, las universidades hasta la sociedad civil. De los actores señalados, sin lugar a dudas, el Poder Ejecutivo ha sido de los que ha tenido una participación más notoria, a partir de sus presidentes en turno, por las figuras jurídico-administrativas que se han creado, por algunas

iniciativas de ley que se presentaron, y por el protagonismo en los últimos sexenios que cobraron algunas de sus secretarías sobre el asunto en cuestión, como lo fueron la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la extinta Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo ahora Secretaría de la Función Pública que, en su momento por las atribuciones que les correspondían, diseñaron proyectos y esquemas tendientes al establecimiento de un servicio profesional de carrera.

Se señaló en uno de los apartados anteriores que una de las razones por las que no se había establecido un servicio civil de carrera en México, se debió a la falta de cooperación intersecretarial existente, lo cual fue así. En el periodo 1994-2000 fue del conocimiento principalmente en los círculos político-administrativos, el conflicto que se dio entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por los desacuerdos que hubo en relación con el servicio civil de carrera, propiciados por tener cada una concepciones y programas distintos (incluso estaba de por medio un proyecto de Ley del Servicio Civil Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) sobre esta figura.⁶⁸ Conflicto que incluso culminó hasta días antes de la promulgación de la ley en abril de 2003. En primer lugar, uno de los problemas que se suscitaron fue porque la dirección sobre el servicio civil la querían ambas secretarías; en segundo lugar, estaba previsto que al crearse la Secretaría de la Función Pública, algunas de las atribuciones más importantes como el registro de estructuras orgánicas y la política de gobierno electrónico que le correspondían a la Secretaría de Hacienda pasarían a formar parte de aquella. Esto propició una resistencia por parte de esta última, que dio como resultado que de un conflicto estrictamente administrativo se transformara en un conflicto de tipo político.

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

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

Unión o Poder Legislativo se convirtió en los últimos años en el impulsor del establecimiento de un servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera, a través de la presentación de diferentes iniciativas. En un primer momento, fueron presentadas la Ley del Servicio Civil de Carrera (Iniciativa del Partido Acción Nacional, octubre de 1996), la Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal Centralizada (iniciativa presentada por Esteban Moctezuma Barragán, senador con licencia, abril de 1998). En un segundo momento que finalmente fructificó, se destacan la iniciativa con proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal presentada por el senador Carlos Rojas Gutiérrez a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en sesión celebrada el día 24 de octubre de 2000 en la Cámara de Senadores; la iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (presentada por el senador César Jáuregui Robles del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en sesión celebrada el 30 de abril de 2002 en la Cámara de Senadores), y por último, la iniciativa de Ley Federal del Servicio Público de Carrera (presentada por la diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal del Grupo Parlamentario del PRD, también en octubre de 2002).

La atención se centró sobre todo en las iniciativas de Rojas y Jáuregui que, en su momento, fueron turnadas en sus respectivas sesiones a las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. Como producto de ellas se creó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. La cual tiene como objetivo sentar las bases legales para la creación y operación de un servicio profesional de carrera en la administración pública federal.

De acuerdo con los tiempos en los que se presentaron las iniciativas, se puede observar que se tardó prácticamente casi un par de años de negociaciones para la aprobación de la ley. Sin duda alguna, la clave de la aprobación fue la presentación conjunta de la iniciativa por diferentes fracciones partidistas, en este caso el PRI y el PAN, en primer lugar, por la existencia de un contexto de pluralidad en las cámaras y en segundo lugar, por el prejuicio que existe con respecto a este tipo de leyes en cuanto a que se presume que dan lugar a que mantengan los cuadros administrativos del partido en turno.

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

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

A pesar de estas adversidades, la ley fue aprobada en dos periodos distintos, el 24 de octubre de 2002 por la Cámara de Senadores, con 93 votos a favor, cero en contra, y el 25 de marzo de 2003 por la Cámara de Diputados con 374 votos favor, cero en contra y seis abstenciones. Como el dictamen de ley sufrió modificaciones fue devuelta a la Cámara de Senadores ya que la Cámara de Diputados realizó tres modificaciones a la minuta del Senado –relativas a la participación de la SHCP en los aspectos presupuestarios de la aprobación de estructuras orgánicas; el periodo de transición para que los servidores públicos sean considerados como de carrera, y la promoción de políticas de gobierno electrónico por parte de la Secretaría de la Función Pública– modificaciones que fueron aprobadas por el Senado de la República el 3 de abril de 2003 –con 96 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. El decreto lo firmó el Presidente de la República el 9 de abril, siendo publicada la ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003. Dicho decreto además de expedir la ley, reformó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Según Roberto Moreno (2003: 19), el que la iniciativa haya provenido del Congreso de la Unión, principalmente de la Cámara de Senadores, demuestra la necesidad de construir un escenario distinto basado en: a) se pondera la necesidad de arribar a una nueva fase de la administración pública centralizada en su conjunto; b) se expresa una de las facultades del congreso a la que tradicionalmente, en los hechos había renunciado: la capacidad de iniciativa; c) se sienta una base fundamental que ya se venía perfilando, la exigencia por parte del Congreso de la Unión por contar con un servicio altamente profesionalizado que elimine la improvisación, el nepotismo y el compadrazgo como formas privilegiadas de ingreso al servicio público; d) la aprobación de la ley, esencialmente su implementación,

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

Simultáneamente, un movimiento a considerar como impulsor de esta figura fue el que se registró y continúa registrándose a nivel de los estados de la República hacia la construcción de un servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera como ha sucedido en los estados de Zacatecas, Aguascalientes, Quintana Roo, Veracruz y el Gobierno del Distrito Federal. Así como la existencia de servicios civiles a nivel sectorial. Este fenómeno de “abajo hacia arriba”, sin duda alguna, se convirtió también en una forma de presión.

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

⁶⁹ Aunadas a las facultades de fiscalización con las que cuenta el Poder Legislativo a partir de la creación de la Auditoría Superior de la Federación. Véase Ley de Fiscalización Superior de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2000.

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

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

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

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

- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal el 2 de abril del 2004.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios que permitan a las dependencias de la Administración Pública Federal y a los órganos desconcentrados de las mismas, identificar las áreas susceptibles de integrar los Gabinetes de Apoyo a que se refiere el artículo 7 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; establecer las bases para fijar los requisitos que deberán cubrir las personas que ocupen un puesto en dichos Gabinetes, así como determinar el procedimiento conforme el cual la Secretaría de la Función Pública autorizará y registrará las estructuras de estos Gabinetes. Dicho documento fue publicado el 4 de junio de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios de carácter general que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos desconcentrados de las mismas, en la definición de los puestos que por excepción podrán ser de libre designación, así como el procedimiento para su aprobación por parte de la Secretaría de la Función Pública. Publicado el 4 de junio de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados en la operación del Subsistema de Ingreso; así como en la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección. Dicho documento también fue publicado el 4 de junio de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*.
- Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer a las dependencias de la Administración Pública Federal y a sus órganos desconcentrados, las políticas y estrategia de ajuste que deberán observar para establecer la estructura de los Gabinetes de Apoyo publicado el 14 de octubre de 2004.

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

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

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

En cuanto al ámbito material, es una ley de carácter administrativo con elementos de carácter laboral. Esto es importante señalarlo, ya que prácticamente lo que se está creando es un régimen especial para los servidores públicos llamados de confianza. De acuerdo con lo que señala uno de sus artículos, tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la administración pública federal centralizada que incluye tanto las Secretarías, Consejería Jurídica como a los Departamentos Administrativos y órganos desconcentrados.

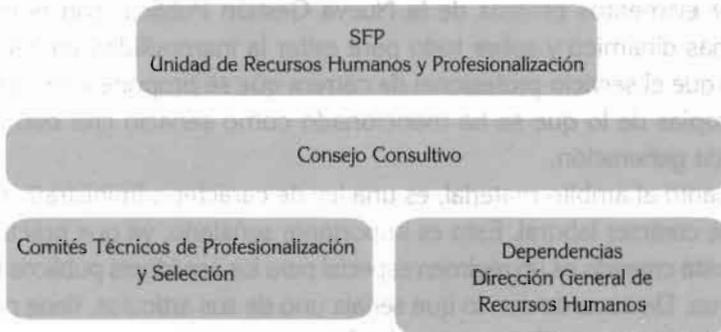
Con respecto a las entidades que forman parte de la administración pública paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se señala en el ordenamiento que podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la ley.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

De acuerdo con el artículo 2o. de la ley, se define al servicio profesional de carrera de la siguiente manera: "El Sistema del Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad". El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, y estará dirigido por la Secretaría de la Función Pública y se encargará de emitir los criterios generales. La operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública central a través de la constitución de un Comité Técnico de Profesionalización y Selección. Los principios rectores del Sistema del Servicio Profesional de Carrera son: la legali-

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

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

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



Consejo Consultivo, es un órgano de apoyo para el sistema. El consejo estará presidido por el titular de la Secretaría de la Función Pública y contará con un secretario técnico. Estará integrado por el titular de la Secretaría de la Función Pública, por los responsables de cada subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes.

Comités Técnicos de Profesionalización y Selección serán responsables de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; se podrán asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales. Los comités son responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto. Para ello, podrán coordinar la realización de cursos con instituciones de educación media superior técnica y superior. Los comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia,

un representante de la secretaría y el oficial mayor o su equivalente, quien lo presidirá. El comité al desarrollar los procedimientos de ingreso actuará como comité de selección. En sustitución del oficial mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante de la Secretaría de la Función Pública deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final.

Por otra parte, el artículo 4o. de la ley señala que los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales, temporales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales y aquellos que ingresen por motivo de un convenio. De igual modo, están los temporales, integrados por motivo de licencia, incapacidad médica y por la ocupación de puestos claves con un máximo de seis meses (entendido el puesto clave como aquel cuya ocupación permanente es indispensable para mantener la continuidad del servicio). Por su parte, el servidor público de carrera ingresará al sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos en la ley.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera comprenderá tomando como base el catálogo, los siguientes rangos: a) director general; b) director general adjunto; c) director de área; d) subdirector de área; e) jefe de departamento y; f) enlace (niveles 14, 15 y 16 PA, PB, PC). Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé. La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que la ley prevé.

Es importante mencionar que, los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base o sindicalizados de la administración pública federal tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento. Para la incorporación al sistema del trabajador de base o sindicalizado será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

La ley para el caso de los servidores públicos de libre designación crea la figura del gabinete de apoyo que será la unidad administrativa adscrita a los se-

cretarios, subsecretarios, oficiales mayores, titulares de unidad, titulares de órganos desconcentrados y equivalentes, para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado. Al respecto se señala que, los servidores públicos que formen parte de los gabinetes de apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.

Las estructuras de los gabinetes de apoyo deberán ser autorizadas por la Secretaría de la Función Pública la cual tendrá en cuenta por lo menos los siguientes criterios:

- a) La capacidad presupuestal de la dependencia, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) La prohibición de que estos gabinetes de apoyo ejerzan atribuciones que por ley competan a los servidores públicos de carrera.

Se aclara en el artículo 8o. de la ley que, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, subsecretarios, oficiales mayores, jefe o titular de unidad y cargos homólogos; los miembros de las fuerzas armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

En relación con el régimen de incompatibilidades, se señala que el desempeño del servicio público de carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera.

En el interés de crear un esquema descentralizado, se señala que cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con la ley y su reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones laborales aplicables.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera está dividido en subsistemas, que son los siguientes:

- *Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.* Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;
- *Subsistema de Ingreso.* Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema;
- *Subsistema de Desarrollo Profesional.* Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al sistema;
- *Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.* Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir: a) los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto; b) la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; c) las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; d) la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y e) las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas;
- *Subsistema de Evaluación del Desempeño.* Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;
- *Subsistema de Separación.* Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos; y
- *Subsistema de Control y Evaluación.* Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del sistema.

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos

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

La información relacionada con programas y estructuras programáticas.

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

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

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

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

Subsistema de Ingreso

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

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

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

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

La ley indica claramente que no podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio.

El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas (publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* y en las modalidades que señala el reglamento) para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al sistema. Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo con el presupuesto autorizado.

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

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

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

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

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

Entre las atribuciones más importantes que tienen estos comités están:

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

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

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

Subsistema de Desarrollo Profesional

Dentro de este subsistema los procesos clave son:

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

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

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

Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con relación a la evaluación para certificar sus capacidades los servidores públicos se someterán a ella en los términos que determine la Secretaría de la Función Pública por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo. Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su cargo.

Al respecto se señala que, cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un servidor público de carrera no sea aprobatorio deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, ésta podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado. Para ello, la dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación. De no aprobar la evaluación, se procederá a la separación del servidor público de carrera de la administración pública federal y por consiguiente, causará baja del registro.

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

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

Subsistema de Evaluación del Desempeño

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

La evaluación del desempeño de los servidores públicos comprenderá:

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

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

La escala que se ha fijado en el reglamento es la siguiente:

En cuanto a la evaluación de carácter anual:

TABLA 22
Escala de calificación anual de evaluación del desempeño

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

TABLA 23
Escala de calificación anual de evaluación del desempeño

Satisfactorio	60.0 a 100
No aprobatorio	0 a 59.9

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

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

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

Subsistema de Separación

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

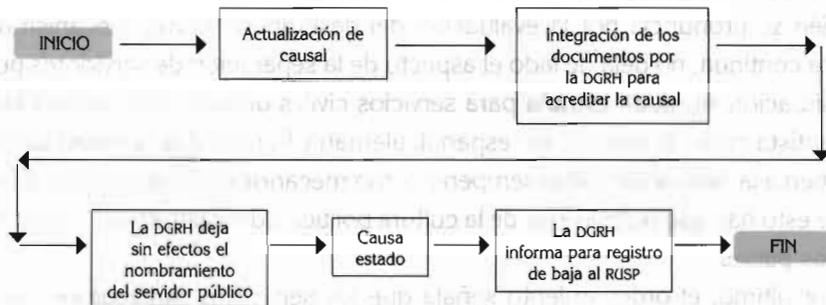
Las causales que motivan el procedimiento que sigue directamente la Dirección General de Recursos Humanos o equivalente, son:

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

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

DIAGRAMA DE FLUJO 1

Procedimiento de separación por renuncia, defunción, sentencia privativa de libertad, sanción de destitución LFRASP

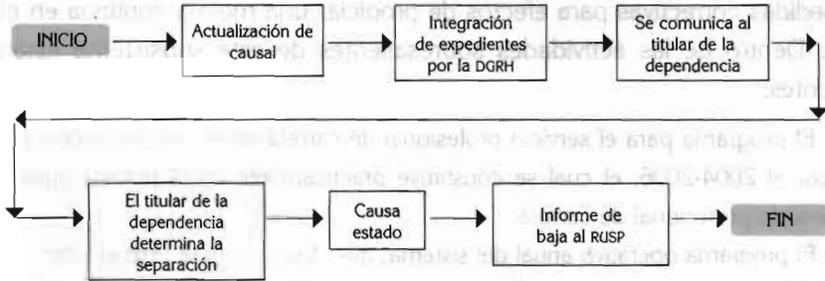


Las causales que motivan el procedimiento en el que el titular de la dependencia u órgano desconcentrado determina la separación, previa comunicación e integración del expediente respectivo por la Dirección General de Recursos Humanos, son:

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

DIAGRAMA DE FLUJO 2

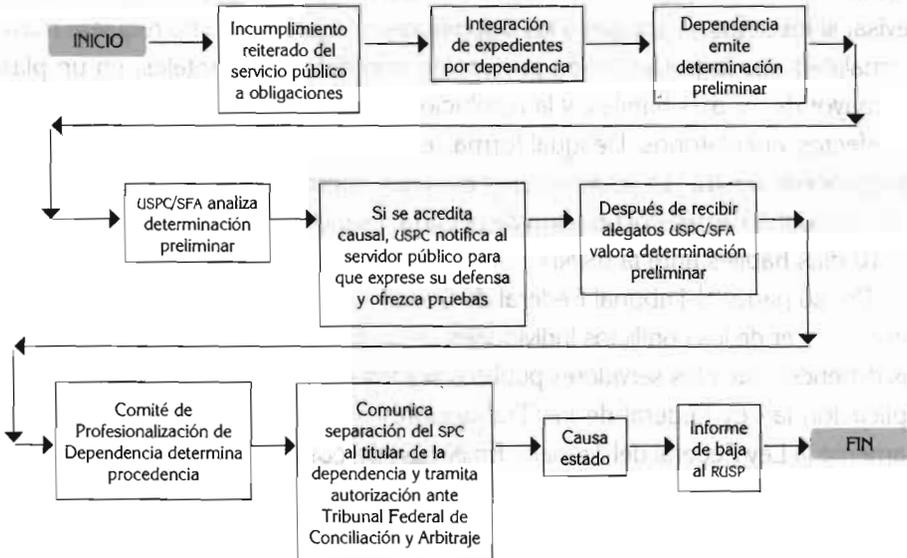
Procedimiento de separación por no aprobación de la capacitación, evaluación de desempeño en dos ocasiones, certificación de capacidades profesionales o evaluación de desempeño deficiente



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

DIAGRAMA DE FLUJO 3

Procedimiento de separación por incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones



Subsistema de Control y Evaluación

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

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

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

Por su parte, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta ley. En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo. En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta ley competecerá conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Herramientas de instrumentación del SPC

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Servidores públicos en funciones

En cuanto a artículos transitorios, se señala lo siguiente: una vez en vigor la ley, todos los servidores públicos de confianza en funciones sujetos a la misma, serán considerados servidores públicos de libre designación, en tanto se practiquen las

evaluaciones que determine la Secretaría de la Función Pública, en coordinación con las dependencias para su ingreso al sistema. Para estos efectos, las dependencias deberán impartir cursos de capacitación en las materias objeto del cargo que desempeñen. En resumen, para que los servidores públicos en funciones puedan adquirir la calidad de servidores públicos de carrera tendrán que superar su evaluación del desempeño, así como certificar sus capacidades tanto gerenciales como técnicas de acuerdo con el puesto que ocupen, a partir de 2005, y aprobar el curso de nociones de la administración pública federal.

Cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Secretaría de la Función Pública, iniciará la operación del sistema de manera gradual, condicionado al estudio que se realice sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva, sin excederse del plazo máximo establecido. El sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de la ley, esto es en el año 2006.

De igual modo, con la publicación del reglamento todos los cargos vacantes deberán ser asignados a través de concursos públicos y abiertos en tanto el registro no opere en su totalidad. A partir del siguiente año fiscal a su publicación se convocarán en los términos de la ley los concursos a primer ingreso. La contravención a esta disposición será causa de responsabilidad del servidor público que haya autorizado nombramientos sin apearse al proceso de ingreso contenido en la ley y motivará su nulidad inmediata. Los servidores públicos de las dependencias que a la fecha de entrada en vigor de la ley tengan en operación un sistema equivalente al del servicio profesional de carrera que se fundamente en disposiciones que no tengan el rango de ley, deberán sujetarse a este ordenamiento en un plazo de 180 días contados a partir de la iniciación de su vigencia. A efecto de no entorpecer la implantación y operación del sistema, los comités de cada dependencia podrán funcionar temporalmente sin personal de carrera de la dependencia, hasta que se cuente con estos servidores en la propia dependencia.

Por su parte, le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hacer las provisiones necesarias en el proyecto anual de presupuesto de egresos de la Federación para cubrir las erogaciones que deriven de la aplicación de la ley con cargo al presupuesto de las dependencias.

Comentarios y propuestas

Esta es una ley de carácter federal que, como ya se mencionó, su ámbito de aplicación es sólo para la administración pública centralizada y dirigida para empleados de confianza cuyo número no rebasa a las 43,000 personas. Por lo tanto, es una ley bastante limitada en cuanto a los servidores públicos a los que va dirigida, si se toma en cuenta que el número de servidores públicos de la administración central asciende a 649,949 de un total aproximado de 2´959,348 servidores públicos pertenecientes a la administración pública federal (llámese centralizada y paraestatal) (datos de la URH y PAPP de la Secretaría de la Función Pública). Sin duda alguna, tal como ya se señaló, lo deseable es que esta ley hubiese podido ser de carácter general, en la que se diera la concurrencia de funciones entre la Federación y los estados de la República, y en el que sin menoscabo de la soberanía de la que gozan aquellos, la ley hubiese servido como ley marco o como ley de principios generales para el diseño de las próximas legislaciones estatales.

Por otra parte, se tiene que enfatizar que el ámbito material de esta ley es administrativo con variantes de carácter laboral. Esto a pesar de que la ley no lo señala y por la confusión que genera la misma, en cuanto a los medios de defensa de los servidores públicos para con la administración, en la que se mezclan tanto aspectos laborales como administrativos. Lo apropiado en todo caso, es determinar que las controversias que se susciten entre los servidores públicos y la administración deberán ser resueltas exclusivamente por la jurisdicción administrativa. O en su defecto, crear una figura *ad hoc* para atender asuntos del personal del servicio profesional de carrera; incluso con alcances mayores como pudiera ser un órgano que vigile el funcionamiento en general de todo el sistema y sobre todo que esté pendiente de la probable aparición de hechos que no se encuentren apegados a lo que dicta la ley o la justicia. A manera de ejemplo, un órgano de estas características es que el existe en Bolivia denominado Superintendencia del Servicio Civil que, además de cumplir con una función jurisdiccional juega un papel de contrapeso en todo el sistema.

Con todo esto, no se quiere decir que la ley sea inútil, como primer paso resulta adecuado el ordenamiento. No obstante, se considera deseable que de manera simultánea, se avance hacia la reforma laboral, esto es la reforma del apartado B del artículo 123 constitucional y la reforma a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado; todo esto para resolver el problema de fondo que es desintegrar esa vaga distinción entre personal de confianza y personal

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

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

Por otra parte, una figura sumamente relevante que menciona la ley es la del Consejo Consultivo, el cual se considera que podría constituirse en un verdadero contrapeso del sistema, a imagen y semejanza de la figura de la Comisión del Servicio Civil en Inglaterra. Puede ser un órgano susceptible de ser enriquecido en sus atribuciones, otorgándole funciones no sólo de asesoría sino incluso de carácter normativo. Asimismo, al preverse la participación de representantes del sector social, privado y académico, podría constituirse en un órgano de amplia participación ciudadana que legitime las políticas y lineamientos que en esta materia se emitan.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PROBLEMÁTICA EN LA IMPLANTACIÓN DEL SPC

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Riesgos y oportunidades

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

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

TABLA 25
Riesgos y oportunidades

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

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

TABLA 25 (Continuación)

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

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

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

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

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

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

ENCUESTA Y RESULTADOS

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

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

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

1. Las percepciones de los servidores públicos adscritos a un servicio profesional de carrera respecto al mismo, son distintas en comparación con las de los servidores públicos que no forman parte de este sistema.

Así como las siguientes hipótesis secundarias:

2. El servicio profesional de carrera genera la percepción de una mayor estabilidad en los puestos de trabajo.
3. El servicio profesional de carrera es un elemento que induce a mejorar las actitudes de los servidores públicos frente a la administración pública.

Diseño de la investigación

Por medio de un estudio exploratorio tipo encuesta, se entrevistaron a 200 servidores públicos adscritos a diferentes entidades y dependencias de la administración pública mexicana así como a órganos autónomos tanto en los que existe un servicio profesional de carrera como en los que no. La selección de los servidores públicos se hizo de manera aleatoria. El número se determinó en función de la suma de servidores públicos (mandos medios y superiores) no pertenecientes a un servicio civil de carrera que asciende a 45,000 sobre un promedio 12,424 servidores públicos adscritos a un servicio profesional de carrera pertenecientes a las cuatro entidades seleccionadas: el Instituto Federal Electoral; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Relaciones Exteriores, y de diferentes órganos de la administración federal central que no cuentan con servicio profesional de carrera (llámense dependencias y órganos desconcentrados), en este caso el número de dependencias varió.

Para ello, se aplicó la fórmula para el cálculo de muestras aleatorias, con la que se estableció que con una muestra como mínimo de 20 entrevistas por estrato (cada una de las cuatro instituciones) se puede contar con un margen de confiabilidad del 90 por ciento. La encuesta estuvo dirigida a mandos medios y superiores, esto es de director general, director de área, subdirector, jefe de departamento hasta enlace. Quedó excluido de la encuesta el personal operativo y el personal sindicalizado.

TABLA 26
Datos generales de los organismos encuestados

Órgano	Total del personal*	Número de integrantes	Tiempo de funcionamiento del SPC
Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores	4,068	1,352	69 años
Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	18,411	7,239	nueve años
Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral	10,051	2,359	11 años
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	15,987	1,474	siete años

* Incluye al personal directivo, técnico o profesionista, administrativo y operativo (de confianza y sindicalizado). Los datos se refieren al número de plazas permanentes y eventuales ocupadas.

Fuente: Elaboración propia.

Las razones para haber seleccionado a las instituciones antes mencionadas que cuentan con un servicio profesional de carrera es que tienen un tiempo considerable de operación con esta figura, como puede observarse en la tabla previa; por lo que ya en estos momentos se pueden observar resultados concretos como producto de su funcionamiento.

Instrumento

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

La estructura del instrumento abarcó cinco áreas temáticas:

1. Características sociodemográficas (edad, sexo, escolaridad, estado civil, número de hijos, lugar de trabajo, puesto, antigüedad).
2. Características de contratación (medio de ingreso, número de dependencias en las que ha laborado en los últimos cinco años, experiencia, movilidad del personal, estabilidad en los puestos de trabajo).
3. Actitud hacia el servicio público (opinión hacia el jefe inmediato, satisfacción hacia el puesto de trabajo, opinión sobre su imagen como servidor público, percepción del impacto de su labor para con la sociedad).
4. Evaluación del desempeño, tipos de incentivos y promoción.
5. Propuestas de mejoras. Esta área se dividió en dos secciones, una para contestar por servidores públicos que se encuentran adscritos a un servicio profesional de carrera y otra para contestar por personas que no pertenecen al servicio profesional de carrera. En ambas se indagó lo que opinan sobre esta figura y sus perspectivas al respecto.

Aplicación del instrumento

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

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

Análisis de los resultados

A todos los cuestionarios se les aplicó por igual un proceso de codificación de tipo ordinal y nominal, y posteriormente los resultados fueron capturados en Excel para Windows. El análisis estadístico se hizo a través del paquete SPSS+PC. 11.0, con el que se obtuvieron los siguientes estimadores: frecuencia, porcentaje válido, porcentaje acumulado, y cuadros de comparación.

Resultados de la encuesta

Respecto a las áreas temáticas, se realizó una comparación de los grupos (personal no adscrito a un SPC y personal adscrito a un SPC) a reactivos comunes. Los datos obtenidos a través del análisis mostraron los siguientes resultados y tendencias:

TABLA 27
Características sociodemográficas de las personas encuestadas

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

Fuente: Elaboración propia.

Con base en estos resultados, se puede observar que la población tanto adscrita a un servicio profesional de carrera como la que no, en un porcentaje que va del 37.9 por ciento al 42.9 por ciento tiene una edad que fluctúa entre los 31 y 40 años. Esto nos indica que no resulta ser una población demasiado joven, sobre todo si se añade que el 24.2 por ciento de las personas que no están adscritas a un servicio profesional de carrera tienen una edad que fluctúa entre los 41 a 50 años. Lo destacable, en todo caso, es el dato que indica que una tercera parte (32.7 por ciento) del personal que forma parte de un servicio profesional de carrera tiene una edad de 21 a 30 años. Esto es un buen indicador de la enorme posibilidad que ya tienen algunos servidores públicos de comenzar a hacer una carrera administrativa a partir de una edad adecuada.

Con respecto al sexo los datos correspondientes al personal que forma parte de un servicio profesional de carrera como con el que no; no resultan ser demasiado dispares, no obstante se destacan porcentajes más equilibrados entre hombres y mujeres para el personal que forma parte de un servicio profesional de carrera. Con esto no se quiere aseverar que los servicios profesionales por antonomasia privilegian la igualdad de géneros; lo que sí es probable es que en instituciones que establecen su ingreso a través de concursos y en igualdad de circunstancias, a diferencia de las que no, están de por medio criterios de carácter más objetivo.

En relación con el nivel escolar, es notorio que predomina el nivel licenciatura, que es bastante elevado en ambos casos. Por último, con respecto al estado civil, la proporción entre casados y solteros es mucho más pronunciada en el personal que forma parte de un servicio profesional de carrera, en comparación con el que no está adscrito a uno.

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

Por principio, se asumía que las percepciones del personal adscrito a un SPC eran distintas, por la estabilidad de la que gozan y por los beneficios que tienen, por lo que se suponía que su actitud hacia el servicio iba a ser mejor que la del personal que no forma parte de un SPC. Por otra parte, se pensaba que posiblemente las respuestas con respecto al servicio profesional de carrera se iban a dirigir a aspectos más relacionados con la mejoría en el desempeño, con un mejor trato a los ciudadanos o la obtención de mejores resultados en el trabajo desarrollado. Los resultados en ese sentido fueron distintos. En fin, la hipótesis principal por probar era: Las percepciones de los servidores públicos adscritos a un servicio profesional de carrera respecto al mismo, son distintas en comparación con las de los servidores públicos que no forman parte de este sistema.

La comprobación de esta hipótesis se basó en reactivos correspondientes a las áreas temáticas número dos, cuatro y cinco. Los resultados se dividen en los siguientes aspectos:

- a) Actitud hacia el servicio público.
- b) Opinión del personal adscrito a un SPC respecto al mismo.
- c) Evaluación del desempeño, incentivos y ascenso.
- d) Propuestas para mejorar el SPC.
- e) Factores para mejorar el desempeño.

Una previsión metodológica respecto al tema de las percepciones es el relacionado con la antigüedad dentro de un SPC, atendiendo a la posibilidad de que el tiempo de exposición a los esquemas normativos del SPC induzca cambios en la percepción y expectativas de los encuestados, sin embargo no se encontraron diferencias significativas entre lo respondido por gente de mayor antigüedad respecto al de ingreso más reciente.

También cabe reportar que existe homogeneidad en las respuestas de los encuestados adscritos a un SPC independientemente de a qué institución esté adscrito. El análisis por institución, considerando que tienen bases normativas y esquemas de operación relativamente distintos, tampoco refleja que esta situación tenga impacto sobre percepciones o expectativas de los encuestados, por lo que podemos plantear tentativamente que las conclusiones aquí aportadas son reflejo de la situación del SPC en México en el momento actual.

a) Actitud hacia el servicio público

TABLA 28
Actitud hacia el servicio público entre personal con SPC y sin SPC

Características	Personal sin servicio profesional de carrera		Personal con servicio profesional de carrera	
		%		%
Satisfacción en el puesto	Buena	49.4	Buena	49.0
	Muy Buena	41.1	Muy buena	31.6
	Regular	7.4	Regular	14.3
	Mala	2.1	Mala	5.1
Opinión sobre su imagen como servidor público	Muy buena	52.1	Buena	51.1
	Buena	41.5	Muy buena	46.9
	Regular	4.3	Regular	1.0
	Mala	2.1	Mala	1.0
Importancia de su labor para con la sociedad	Mucha	61.0	Mucha	54.6
	Necesaria	33.7	Necesaria	40.2
	Regular	5.3	Regular	3.1
	Nada	0	Nada	2.1
Opinión del ciudadano sobre los servicios que presta la dependencia para la cual trabaja	Muy buena	13.8	Muy buena	18.7
	Buena	44.7	Muy buena	42.7
	Regular	37.2	Regular	24.0
	Mala	4.3	Mala	14.6

Estos resultados en su conjunto son relevantes, en los tres primeros rubros (satisfacción del puesto; opinión sobre su imagen como servidor público; importancia de su labor en la sociedad) con base en los datos generados, se observa casi en un 90 por ciento que existe en los servidores públicos un nivel de autoes-

tima y de satisfacción bastante elevado. Este hallazgo es importante, ya que por principio se asumía que la gente perteneciente a un servicio profesional de carrera tendría una actitud mucho más positiva sobre el servicio público en comparación con los que no se encuentran adscritos a este sistema. Sin embargo, los resultados muestran incluso lo contrario, pues 90.5 por ciento del personal sin SPC está satisfecho con su puesto mientras que sólo el 80.6 por ciento de personal con SPC lo está; lo cual indica que la hipótesis es negativa.

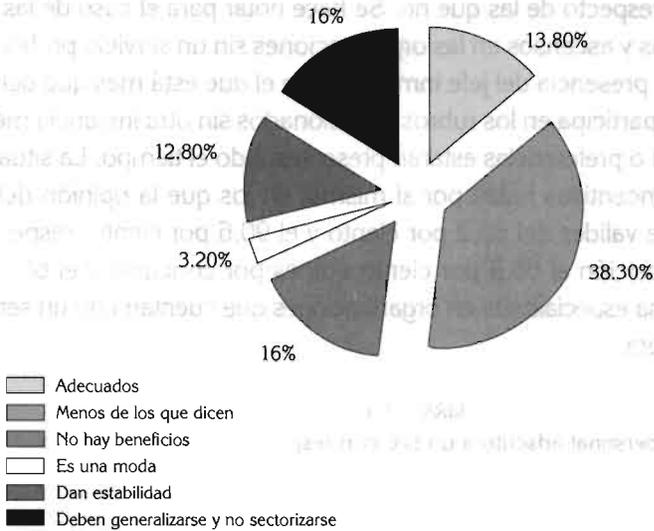
Por otra parte, los datos no son tan optimistas en relación con lo que opinan los ciudadanos respecto al trabajo del servidor público, pues sólo 60 por ciento piensa que es buena su labor. Al comparar este dato con el correspondiente a la importancia de su labor para con la sociedad, se observa un diferencial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

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

A la pregunta realizada a los encuestados respecto a su opinión sobre el servicio profesional de carrera. El resultado sobresaliente fue el siguiente: el 44.8 por ciento tiene una buena opinión sobre el servicio profesional de carrera, el 27 por ciento muy buena. Se puede decir que, casi un 71 por ciento está satisfecho con formar parte de un servicio profesional de carrera. Un dato curioso, reveló que el 3 por ciento de los encuestados perteneciente a un servicio profesional de carrera no sabía que se encontraba adscrito a este sistema.

Sin embargo, cuando se les preguntó sobre los beneficios, las respuestas: “menos de los que dicen”, “no hay beneficios” y “deben generalizarse y no sectorizarse”; en su conjunto nos dan un porcentaje del 60 por ciento; lo que revela que el nivel de satisfacción no es muy bueno. Lo anterior de alguna manera, revela que se han generado percepciones respecto al SPC que, en realidad no se están cumpliendo en cuanto a beneficios al servidor público.

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



c) Evaluación del desempeño, incentivos y ascenso

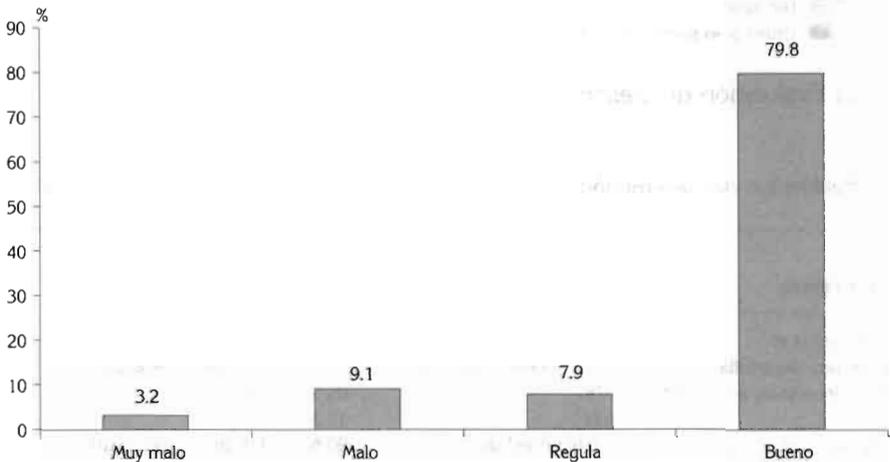
TABLA 29
Evaluación del desempeño, incentivos y ascenso para personal con SPC y sin SPC

Características	Personal sin servicio profesional de carrera		Personal con servicio profesional de carrera	
		%		%
Quién evalúa el trabajo que desarrolla	Jefe inmediato	90.6	Jefe inmediato	83.0
	Oficina especializada	1.2	Oficina especializada	11.7
Existen incentivos económicos	No	89.5	No	64.9
	Sí	10.5	Sí	35.1
Quién determina los incentivos económicos	Jefe inmediato	90.6	Oficina especializada	60.5
	Oficina especializada	9.4	Jefe Inmediato	21.1
Sueldo adecuado al trabajo	Inadecuado	68.1	Inadecuado	65.6
	Adecuado	31.9	Adecuado	34.4
Tiene otra fuente de ingreso	No, pero si es necesario	59.6	No, pero si es necesario	62.9
	Sí	27.6	No es necesario	20.6
	No es necesario	12.8	Sí	16.5
Quién decide los ascensos	Jefe inmediato	66.2	Mediante concurso de oposición	65.5
	Otros	25.7	Jefe inmediato	16.5
	Mediante concurso de oposición	5.4	Oficina especializada	12.6
	Oficina especializada	2.7	Otros	5.4

Este rubro o área temática señala las enormes diferencias en los procedimientos que existen entre las organizaciones que cuentan con un servicio profesional de carrera respecto de las que no. Se hace notar para el caso de las evaluaciones, incentivos y ascensos en las organizaciones sin un servicio profesional de carrera, la fuerte presencia del jefe inmediato, en el que está más que demostrado que si él sólo participa en los rubros mencionados sin otra instancia mediadora, la subjetividad o preferencias estarán presentes todo el tiempo. La situación de los ascensos e incentivos habla por sí misma, en los que la opinión del jefe inmediato tiene una validez del 66.2 por ciento y el 90.6 por ciento, respectivamente, en contraposición al 65.5 por ciento que es por concurso y el 60.5 por ciento por una oficina especializada en organizaciones que cuentan con un servicio profesional de carrera.

GRÁFICA 7

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

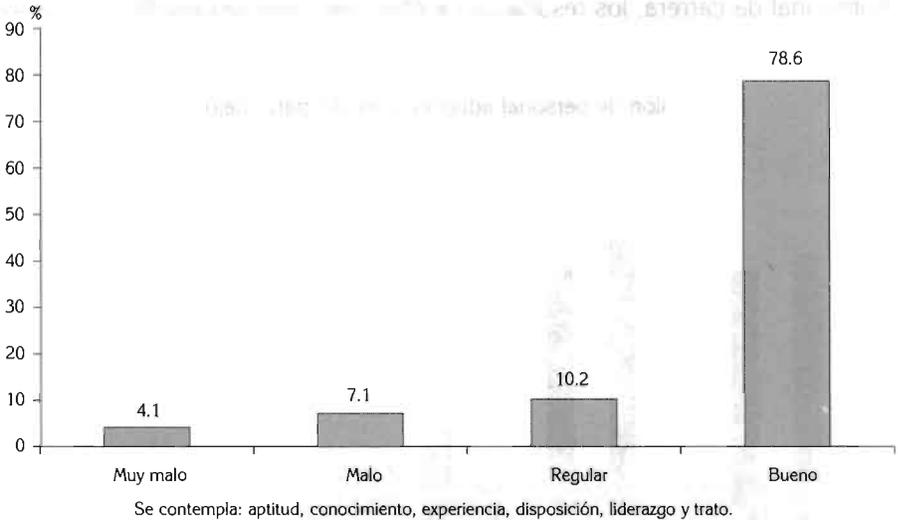


Se contempla: aptitud, conocimiento, experiencia, disposición, liderazgo y trato.

Con relación a la opinión respecto al jefe inmediato, la encuesta dio resultados para ambos casos sumamente similares. Tratándose sobre las percepciones del personal adscrito a un servicio profesional de carrera, los porcentajes indican que posiblemente los sistemas están funcionando adecuadamente, partiendo del supuesto de que las personas que ocupan los puestos son las que tienen la capacidad y los méritos suficientes; se considera que las percepciones tienen una

GRÁFICA 8

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



mayor validez como producto de que no existen compromisos más allá de los laborales entre el jefe y sus subordinados. Caso contrario, si se cruzan estas opiniones del personal no adscrito al servicio profesional con los resultados relacionados con el medio de ingreso, es evidente que tanto la recomendación, la entrevista con el jefe, así como la pertenencia a un equipo previo, establece la sospecha de que la relación y nivel de compromiso es distinto y más dirigido a una lealtad personal. Sobre esta situación no es sorprendente el resultado.

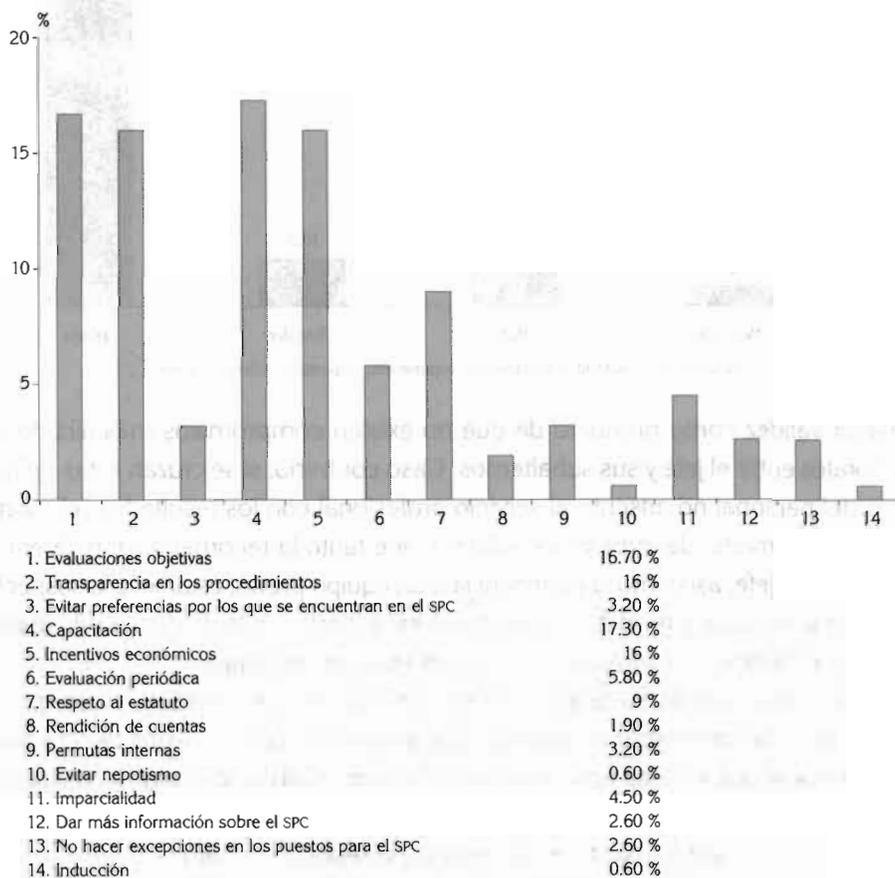
Otro dato que llama la atención es con relación a los sueldos bajos que se otorgan en la administración pública, que se refleja en que casi una tercera parte del personal que no está adscrito a un servicio profesional de carrera cuenta con otro trabajo adicional o fuente de ingreso, a diferencia sólo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

Con respecto al tema de la evaluación del desempeño, el 63.2 por ciento de los entrevistados adscritos a un SPC opinó que las evaluaciones del desempeño son buenas, sin embargo, un 24.1 por ciento señaló todo lo contrario. Este punto, nos indica la imprescindible revisión de los instrumentos con los que operan los servicios profesionales actuales y de la permanente evaluación a la que se tienen que someter, para saber a ciencia cierta qué funciona bien y qué no.

d) Propuestas para mejorar el servicio profesional de carrera

Respecto a las propuestas correspondientes al personal adscrito a un servicio profesional de carrera, los resultados se observan en la gráfica 9:

GRÁFICA 9
Opinión de personal adscrito a un SPC para mejorarlo



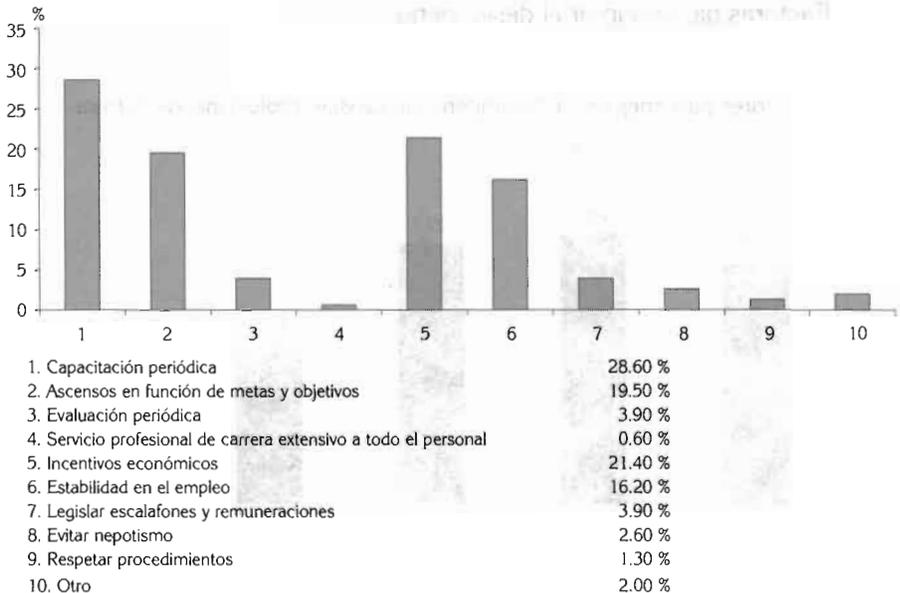
Entre las propuestas de mejora realizadas por personal adscrito a un servicio profesional de carrera, se destacan la elaboración de evaluaciones objetivas con 16.7 por ciento, la capacitación con un 17.30 por ciento, incentivos económicos con un 16 por ciento, y una mayor transparencia en los procedimientos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

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

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

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

GRÁFICA 10
Opinión de personal no perteneciente a un SPC
sobre los beneficios del SPC de llegar a establecerse



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

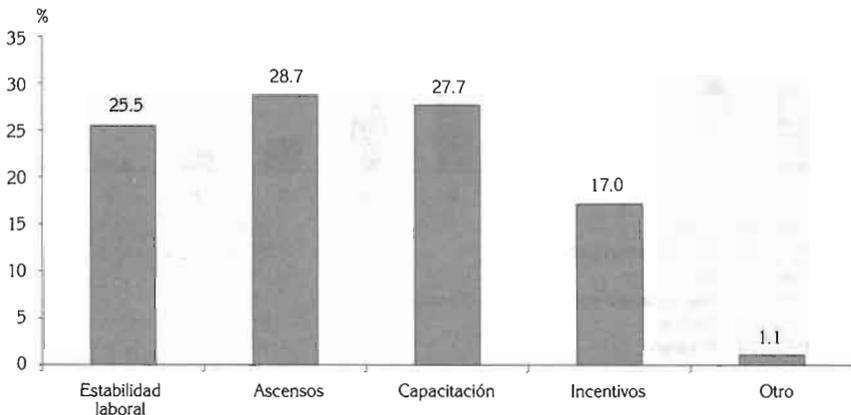
Sobre la reciente publicación de la ley, casi el 59.6 por ciento de los encuestados aún no sabe en qué consistirá la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal. Paradójicamente a la pregunta que si sabían qué es un servicio profesional de carrera, el 60.9 por ciento no conoce de alguna experiencia a nivel nacional. De los pocos que conocen alguna experiencia, mencionan los casos del Sistema de Administración Tributaria (que no está operando) con un 28.6 por ciento, el Instituto Federal Electoral con un 19 por ciento y al Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores con un 19 por ciento.

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

e) Factores para mejorar el desempeño

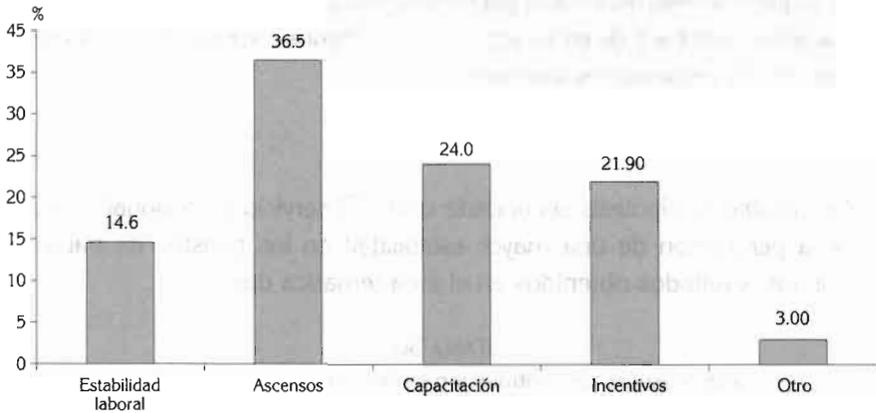
GRÁFICA 11

Factores para mejorar el desempeño sin servicio profesional de carrera



GRÁFICA 12

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



Respecto a la opinión de ambos tipos de personal sobre los factores que podrían mejorar su desempeño, es destacable el rubro relacionado con el personal no adscrito a un servicio profesional de carrera, en el que casi un 80 por ciento de lo encuestados manifiesta que la estabilidad laboral, ascensos, y capacitación son de los factores más importantes. Caso distinto, evidentemente por circunstancias laborales diferentes, es el interés del personal encuestado adscrito a un servicio profesional, cuya tercera parte manifiesta un interés sobre el tema de los ascensos. El cual resulta normal si hacemos un cruce de este dato con respecto a la gráfica relacionada con la movilidad en la que el 50 por ciento no la ha tenido en un lapso de tres a cinco años. Otros resultados que llaman la atención son los relacionados a la capacitación e incentivos cuyos porcentajes son también bastante similares con los manifestados por el personal encuestado no adscrito a un servicio profesional de carrera. Estos resultados, de alguna manera u otra, permiten valorar cuál es realmente el funcionamiento de los servicios profesionales; en este rubro los datos no resultan satisfactorios y es preocupante en la medida en que el fin último de un SPC, que es lograr mejores niveles de desempeño por la vía de contar con personal idóneo, tiene como puntos fundamentales los temas de capacitación e incentivos precisamente.

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

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

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

2. Las percepciones del servidor público adscrito a un SPC no se cumplen y se refleja insatisfacción sobre todo en los aspectos relacionados con capacitación, incentivos, promoción y percepciones salariales.

La estabilidad en el empleo

Para probar la hipótesis secundaria uno: "El servicio profesional de carrera genera la percepción de una mayor estabilidad en los puestos de trabajo" se utilizaron los resultados obtenidos en el área temática dos.

TABLA 30
Características de contratación de las personas encuestadas

Características	Personal sin servicio profesional de carrera		Personal con servicio profesional de carrera	
		%		%
Antigüedad en el puesto	1-2 años	50.5	3-5 años	31.6
	3-5 años	25.3	1-2 años	27.6
Número de puestos anteriores en el mismo trabajo	Uno	57.4	Uno	51.5
	Dos	25.5	Dos	22.7
	Tres	9.6	Tres	10.3
Número de dependencias en las que han trabajado en los últimos 5 años	Una	43.6	Una	67.7
	Dos	3.51	Dos	19.8
	Tres	11.7	Tres	9.4
Medio de ingreso al puesto actual	Entrevista con el jefe	28.7	Concurso	69.4
	Recomendación	24.5	Evaluación de conocimientos	13.3
	Formaba parte del equipo previo	21.3	Formaba parte del equipo previo	10.2
	Evaluación de conocimientos			18.1
Conocía a su jefe actual con anterioridad	No	63.2	No	80.6
	Sí	28.4	Sí	10.4

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

Otro punto interesante por destacar es el relacionado con el nivel de movilidad de un trabajo a otro, la permanencia del 67.7 por ciento (casi dos terceras partes) del personal que forma parte de un servicio profesional, es notoria con respecto al 43.6 por ciento, (que representa menos de la mitad de encuestados sin SPC) que han estado en una sola dependencia. Con lo cual se cumple la hipótesis de que el servicio brinda una mayor estabilidad en los puestos de trabajo.

Finalmente, un dato que llama poderosamente la atención es la movilidad dentro del propio centro de trabajo; sobre este punto se observa que tanto para el personal que forma parte de un servicio profesional de carrera como en el que no se encuentra adscrito a él, se nos indica que no existen diferencias porcentuales. Sobre todo, es de llamar la atención para el caso de los servidores profesionales de carrera encuestados, en los que se observa poca movilidad. Lo cual refuerza lo señalado anteriormente en cuanto al nivel de insatisfacción por falta de promociones y ascensos del personal adscrito a un servicio profesional de carrera. De acuerdo con el análisis de las experiencias de servicio profesional de carrera en otros países, el promedio de rotación es aproximadamente cada dos años.

La actitud de los servidores públicos frente a la administración pública

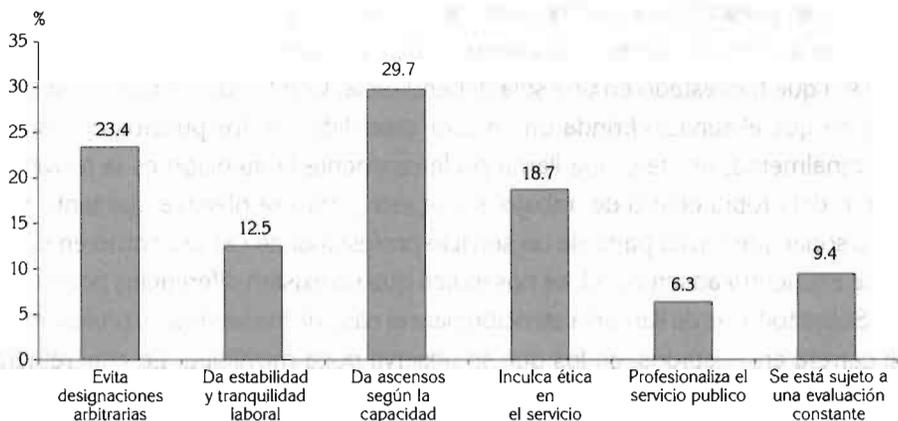
Para probar la hipótesis secundaria dos, *El servicio profesional de carrera es un elemento que induce a mejorar las actitudes de los servidores públicos frente a la administración pública*, se utilizaron los resultados obtenidos en el área temática tres.

Opinión del personal adscrito a un servicio civil de carrera

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

GRÁFICA 13

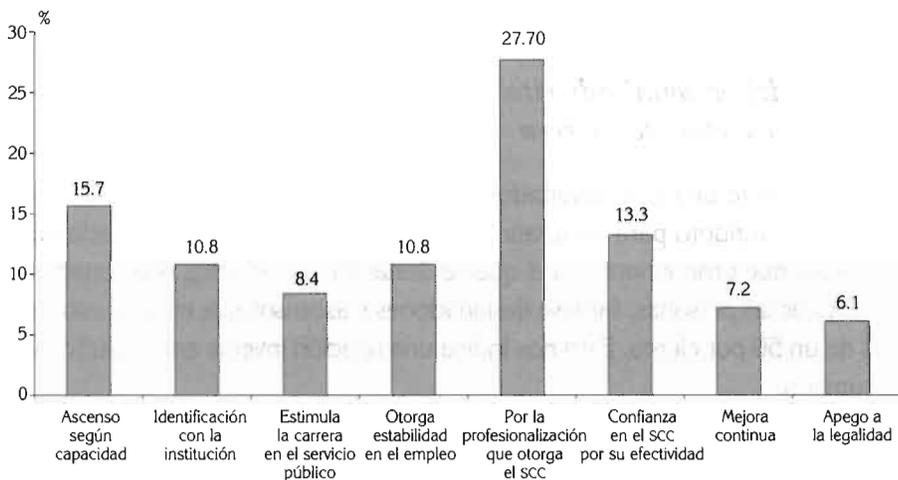
¿Por qué el servicio profesional de carrera es un buen antídoto contra la corrupción?



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

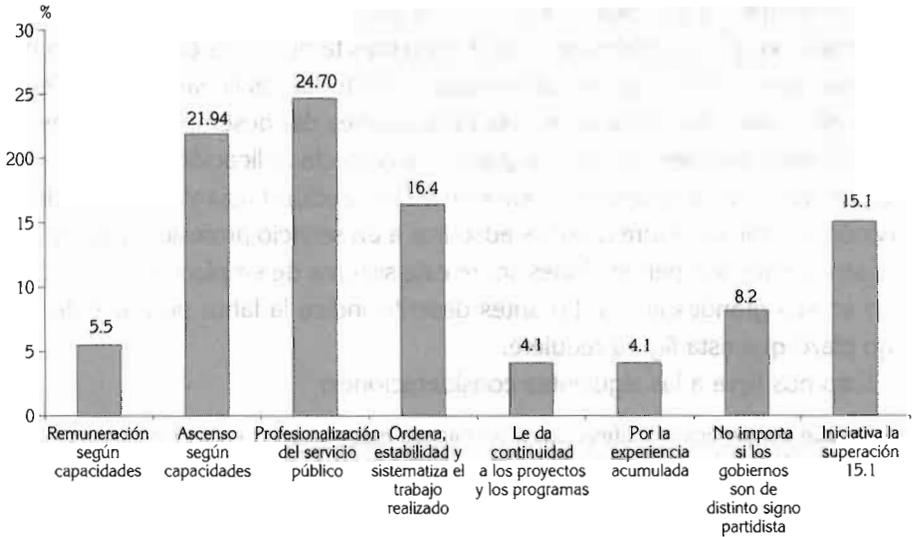
GRÁFICA 14

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



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

GRÁFICA 15
¿Por qué es una buena opción para la administración pública?



Estas respuestas en su conjunto reflejan una inducción positiva de los servidores públicos con respecto a esta figura a través de los beneficios que proporciona y de los valores que trata de promover como el mérito, la profesionalización y los incentivos. Lo cual es un buen indicio y caldo de cultivo para la próxima implantación de esta figura a nivel de la administración pública federal.

SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA, ¿PARA QUÉ?

Los resultados generados, sin duda alguna, son relevantes en muchos sentidos, por principio corroboran la existencia de formas muy distintas de reclutar, seleccionar, promover y evaluar a las personas entre dos tipos distintos de organización. En los que aspectos como la lealtad personal, el nivel de participación del jefe inmediato son preponderantes todavía en algunas organizaciones sin SPC y en los que se hace notar la necesidad de implementar cambios organizacionales en todos los rubros.

Otro aspecto a destacar es el nivel de movilidad de las personas de un trabajo a otro, que establece la interrogante en cuanto al nivel de compromiso existente de éstas para con la institución y los costos que esto representa por la pérdida de experiencia y conocimientos acumulados en el cambio de un trabajo a otro. Posiblemente una variable a considerar, es que hasta hace cuatro años dieron inicio los trabajos del actual gobierno, posiblemente éste sea un factor a considerar en la antigüedad de las personas encuestadas.

Otro elemento que nos proporciona la encuesta es que el funcionamiento de los servicios profesionales de carrera existentes tampoco es el mejor, está más que claro que se tiene que seguir trabajando en todas las líneas, desde la expedición de convocatorias hasta en las evaluaciones del desempeño, ascensos y promociones, así como en la transparente y correcta aplicación de los procedimientos. Lo cual se refleja en el nivel de insatisfacción bastante elevado de los servidores públicos, sobre todo los adscritos a un servicio profesional de carrera, en cuanto a que sus percepciones sobre este sistema de empleo no se han cumplido en sus grandes líneas. Lo antes descrito indica la labor permanente y de largo plazo que esta figura requiere.

Esto nos lleva a las siguientes consideraciones:

1. Que los servicios profesionales de carrera existentes no están funcionando adecuadamente.
2. Una posible justificación, es que posiblemente se encuentren en una etapa de revisión y evaluación tomando en cuenta que la mayoría de ellos gira en torno de siete a 10 años de existencia (salvo el caso del servicio exterior que tiene más de 69, por lo que es un caso atípico), en los que incluso hay algunos que ya muestran signos de agotamiento, como el INEGI y Conagua, que por lo pronto están suspendidos.
3. Otro problema que habría que ver y que no se descarta es que quizás hay un problema en tales organizaciones de comunicación interna; por ejemplo, los servicios profesionales analizados en cuanto a diseño institucional, si prevén y cuentan con un sistema de incentivos y promociones, y sistemas de profesionalización y capacitación. ¿Qué está sucediendo en estos casos? Una de dos, o los servicios profesionales de carrera analizados no están funcionando correctamente en tales mecanismos institucionales, o los servidores públicos con derecho a esos beneficios no se enteran de ellos.

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, un resultado sumamente optimista que se observa en la mayoría de los servidores públicos no adscritos a un servicio profesional de carrera, por principio, es el nivel de autosatisfacción por la labor que desarrollan, aunado a su interés de formar parte de un servicio profesional de carrera, y de ver en él una oportunidad de transformación en las condiciones organizacionales y culturales actuales, pero sobre todo por la consideración que existe en cuanto a que el servicio profesional de carrera puede servir para combatir la corrupción.

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

La reciente Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; los avances en materia de profesionalización que se han venido dando a nivel sectorial en los últimos años; los esfuerzos a nivel de los estados de la República, así como en las actitudes de los servidores públicos captadas a través de la encuesta realizada, que le otorgan un voto de confianza al servicio civil o profesional, además de manifestar su deseo por formar parte del mismo, sin lugar a dudas, son elementos que en su conjunto generan un caldo de cultivo propicio para el establecimiento y construcción de una cultura relacionada con un servicio profesional de carrera.

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

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

Conclusiones

Al comienzo de la investigación se planteó una serie de preguntas, que a lo largo de la misma se ha pretendido darles respuesta. Con respecto a: ¿qué factores o circunstancias obligan a los países a contar con administraciones públicas profesionalizadas?, ¿por qué siguen siendo importantes los servicios civiles de carrera a pesar del auge de la nueva gestión pública? Por principio, es importante comentar que, la aparición en los últimos años de fenómenos y procesos de cambio como la globalización, el desarrollo tecnológico, la transformación de una sociedad industrial a una sociedad del conocimiento así como el factor democrático, sin lugar a dudas, son de los factores más importantes, que han propiciado un replanteamiento en las relaciones Estado-sociedad que, a la vez han dado lugar a la aparición de distintas medidas tendientes a fortalecerla.

Por una parte, es innegable el enorme protagonismo que ha venido adquiriendo la sociedad en las últimas décadas como producto de su mayor participación en los asuntos públicos y en la gestión pública, lo cual también ha replanteado las fronteras entre lo público y lo privado, y por el otro, el Estado a través de sus órganos de poder como lo son el gobierno y la administración pública, los cuales han tenido que modificar su ser y quehacer gubernamental y administrativo. De tal forma que, si bien desde los años setenta había una preocupación como producto de la crisis del estado de bienestar por su tamaño y por lo tanto, la tarea se centró en reducir al máximo las estructuras gubernamentales y administrativas en *pro* del

mercado; el enfoque a partir de finales de los años noventa ha variado sustancialmente y se dirige ahora hacia la mejora en la actuación, en la obtención de resultados, en la prestación de servicios públicos de calidad y en la gobernabilidad democrática. Se ha pasado de una preocupación por el tamaño de las instituciones gubernamentales y administrativas de carácter cuantitativo a una preocupación de carácter cualitativo. Y en esta preocupación de carácter cualitativo están de por medio muchas medidas relacionadas con el propósito de configurar buenos gobiernos y de mejorar las relaciones con la sociedad, como son la adopción de técnicas presupuestales por resultados en lugar de por objeto del gasto; implantación de sistemas de calidad en procesos y servicios; mayor transparencia en los recursos y en las decisiones públicas; la instrumentación de medidas para combatir la corrupción a partir del fomento de la ética tanto en los gobiernos como en la sociedad; la descentralización política y administrativa; la supervisión del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo; la creación de las contralorías sociales; la evaluación de programas y políticas, y la profesionalización de las administraciones públicas, entre las más destacadas. Las cuales se han estado aplicando en cada país, de acuerdo con sus propias necesidades y con base en el nivel de desarrollo político, económico y apertura democrática existente.

Entre todas estas medidas, indiscutiblemente la que mantiene una vigencia a todas luces, prueba de ello es que se renueva día a día, es la relacionada con la profesionalización de las administraciones públicas, independientemente de las modalidades que adopte, llámese gestión estratégica de recursos humanos o servicio civil o profesional de carrera; ya que como se ha podido observar a lo largo de la investigación, la profesionalización resulta de capital importancia para todo sistema democrático. Al respecto pareciera ser que hay un consenso generalizado de contar con burocracias profesionalizadas tanto en países con democracias consolidadas como en democracias jóvenes. De modo que, se constituye en un asunto de Estado o de política pública y en asunto permanente de la agenda gubernamental y administrativa. Es innegable que, en el marco de un sistema democrático, los gobiernos en turno una vez adquirida la legitimidad en las urnas electorales, tienen la imperiosa necesidad de contar con burocracias profesionalizadas que hagan valer esa legitimidad con eficacia para satisfacer las demandas de la sociedad (Linz, 1990).

En ese sentido, una de las figuras que se revalorizan y reivindican en los tiempos actuales son los servicios civiles o profesionales de carrera que, no obstante las profundas y múltiples reformas a las que se han sometido en países que cuentan

con esta figura, tienen una absoluta vigencia, como instrumentos que contribuyen a la seguridad jurídica a través de la continuidad en las políticas y como instrumentos que sirven para disminuir la corrupción y que contribuyen a la gobernabilidad democrática. Todo esto a pesar de la relevancia que han adquirido en los últimos años, teorías y escuelas relacionadas con las técnicas gerenciales propias de la nueva gestión pública y que, sin duda se han venido a constituir en modelo a seguir tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo.

Con respecto al tema particular del servicio profesional de carrera, es evidente que la situación resulta ser sumamente distinta tanto para países con antecedentes en la implantación de esta figura como para países que comienzan. En los primeros se persigue la idea de reformar los servicios civiles a partir de propuestas de la Nueva Gestión Pública como la flexibilidad *versus* inamovilidad, temporalidad *versus* estabilidad, entre las ideas más importantes, con el interés de hacer de los servicios civiles figuras dinámicas y eficientes. Con respecto a los segundos, existe el propósito de hacer valer la alternancia en el poder a través de administraciones públicas eficientes y profesionalizadas, que estén más allá de toda contienda partidista y que precisamente no se conviertan en rehenes de los partidos políticos. Para ellos, el panorama es distinto en el sentido de establecer servicios profesionales de carrera que además de incluir las herramientas propias de la Nueva Gestión Pública y la inclusión de las enseñanzas generadas de la reforma en los servicios civiles en otros países, paralelamente la tarea consiste en desmontar dinámicas, reglas, valores, prácticas, marcos legales e instituciones propias de los sistemas de patronazgo para reconvertirlas en reglas y prácticas basadas en el mérito. Tarea por demás complicada.

Con respecto a la pregunta formulada: ¿Cómo se estructuran los servicios civiles y hacia dónde avanzan? La respuesta se encuentra en el primer capítulo de la investigación. En efecto, en el desarrollo de la exposición de distintos servicios civiles, se pudo probar la existencia de servicios civiles de carrera con características distintas, llámese abiertos, cerrados, mixtos, descentralizados, centralizados, laborizados, con legislación propia del derecho administrativo o régimen especial. Se pudo observar, que las diferencias sustanciales y el desarrollo de los servicios civiles, han estado en función de la historia y de los antecedentes institucionales de cada país, pero también del propio desarrollo político-administrativo.

De tal manera que, en algunos casos se observan cambios graduales y en otros cambios de mayor magnitud en el desarrollo y evolución de los servicios civiles, de acuerdo con el modelo administrativo adoptado. Un aspecto relevante,

es la adopción de técnicas gerenciales en los modelos clásicos o de servicio civil, en la que medidas como la evaluación del desempeño, la flexibilidad, la externalización, las nuevas tecnologías, la movilidad, han servido para tratar de romper con la rigidez e inamovilidad que los caracteriza. Lo cual no significa que en ellas se hayan encontrado las soluciones que se esperaban. Estos procesos continúan revisándose y sin duda señalan o representan una tendencia a seguir.

Un aspecto importante a considerar, de acuerdo con la literatura que se revisó, es que no obstante la importante función que desempeñan los servicios civiles, éstos tampoco han estado exentos de críticas, ni han gozado de toda la legitimidad, ni de toda la simpatía por parte de la sociedad. Algunas de las críticas por parte de la sociedad, se han centrado en la supuesta situación de privilegio de la que gozan los servidores públicos al amparo del servicio civil. Críticas que han sido mucho más agudas sobre todo en tiempos de crisis económica. Parte de las reformas de los servicios civiles apuntan también a cambiar esa imagen, en la que están de por medio propuestas que van desde las más sencillas, como procurar un mayor acercamiento entre servidores públicos y ciudadanos, hasta las más radicales como la de tratar de romper el régimen de prerrogativas o el régimen especial con el que cuentan los servidores públicos de carrera, a partir de equiparar este tipo de legislaciones a la legislación laboral común, lo que significa la posibilidad de “laborizar” los servicios civiles. Esta es posiblemente una de las tendencias o derroteros que llaman más la atención sobre la evolución de los servicios civiles.

Finalmente, la utilidad de haber analizado servicios civiles de diferentes países, está en las lecciones que se desprenden de cada uno de ellos, por una parte está la de seguir conservando sus estructuras burocráticas de tipo weberiano como garantía de continuidad y gobernabilidad, más allá de los cambios políticos y pese a las múltiples reformas, y en segundo lugar, por la forma en que se han estado adaptando sus burocracias a los múltiples cambios tanto externos como internos. Lo cual resulta sumamente aleccionador para países que por vez primera se están aventurando en establecer y consolidar una figura como lo es un servicio civil o profesional de carrera. De modo que, parte de las lecciones tienen que ver con el análisis de los diseños, procedimientos y reformas a tomar en cuenta.

A la pregunta: ¿qué causas determinaron que se haya podido establecer un servicio profesional de carrera en México? Sin lugar a dudas, la llegada de la democracia y la alternancia política en el país; primero en los estados de la República y luego en la primera magistratura, así como de otros factores, como la decidida

participación ciudadana en los asuntos públicos y de su exigencia de una mayor transparencia en las políticas y programas, los cuales han sido factores determinantes para el impulso de propuestas tendientes a la configuración de burocracias profesionalizadas. Primero en órganos sumamente importantes (con la gran excepción del servicio exterior por su añeja implementación) como en el IFE para la administración de las elecciones y como factor clave para la credibilidad de la democracia en nuestro país, y en otros órganos de carácter técnico; posteriormente en algunos de los estados de la República, y finalmente a nivel de gobierno federal.

No obstante los avances que se han dado, se considera que todavía no existen las condiciones suficientes para la consolidación de este sistema y de una cultura del mérito; el sistema requiere todavía de grandes reformas a nivel jurídico, político y administrativo, y del fortalecimiento de los propios partidos políticos, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, las organizaciones civiles y todas aquellas instituciones creadas para el combate a la corrupción como las de acceso a la información, las relacionadas con el poder de fiscalización del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, las contralorías sociales, entre los más importantes. Así como el fortalecimiento de los propios servicios profesionales existentes.

Esta última sugerencia nos lleva a las preguntas: ¿cuál es realmente la situación de los servicios profesionales de carrera en México?, ¿cuáles son las percepciones de los servidores públicos sobre el servicio profesional de carrera en México? y *Servicio profesional de carrera, ¿para qué?*

Con respecto a la primera pregunta, se pudieron probar varios aspectos a nivel del análisis documental. Con relación a los servicios profesionales de carrera existentes en México, se determinó que jurídicamente son muy frágiles –salvo los casos del IFE y la Procuraduría Agraria por ser órganos que gozan de autonomía– ya que para la resolución de conflictos de carácter laboral estos son resueltos con base en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, la cual como ya se analizó, resulta ser bastante excluyente con respecto a los servidores públicos de confianza. Además que la situación prevaleciente sigue propiciada por la propia naturaleza de la mayoría de los órganos analizados (órganos desconcentrados), pues tampoco gozan de autonomía de gestión y dependen en muchos sentidos del órgano central al que se encuentran adscritos.

En cuanto al funcionamiento de los servicios profesionales de carrera analizados, se pudo probar tanto por el análisis documental como por las opiniones de los servidores públicos adscritos a ellos, que no todos están funcionando

bien del todo. Parte de la respuesta tiene que ver con los resultados de la encuesta aplicada que pretendía resolver una hipótesis principal que era: “Las percepciones de los servidores públicos adscritos a un servicio civil de carrera respecto al mismo, son distintas en comparación con las de los servidores públicos que no forman parte de este sistema.” Así como las siguientes hipótesis secundarias: 2. “El servicio profesional de carrera genera una mayor estabilidad en los puestos de trabajo” y 3. “El servicio Profesional de Carrera es un elemento que induce a mejorar las actitudes de los servidores públicos frente a la Administración Pública.”

En cuanto a resultados con relación a la primera hipótesis, se admite y reconoce que no fueron los esperados. Se partía y se confiaba en el enorme supuesto de que las condiciones de los servidores públicos adscritos a un servicio profesional de carrera y por ende sus percepciones, podrían ser totalmente distintas a las que tienen los servidores públicos que no forman parte del sistema. Con la idea incluso de pensar que se trataría de dos mundos administrativos distintos. Y se comprobó que no, las percepciones son similares, ambos tipos de personal esperan casi lo mismo del servicio civil que, redundando en capacitación, ascensos e incentivos –salvo la estabilidad en el caso del personal no adscrito a un SPC, por razones obvias– (véanse gráficas 9 y 10), lo cual tampoco resulta grave. Lo grave está en la falta del cumplimiento o nivel de insatisfacción de esas percepciones por parte de los servidores públicos adscritos a un servicio profesional de carrera (véase gráfica 6). Esto a pesar de que se hicieron pruebas de antigüedad para saber si las actitudes de las personas con mayor antigüedad eran las mismas a diferencia de los casos de reciente ingreso.

Esto da lugar a pensar en varias conjeturas, en primer lugar, que los servicios profesionales que formaron parte de la encuesta no están funcionando como se desearía, sobre todo porque los rubros que demandan los servidores públicos encuestados son: capacitación, ascensos, incentivos, que de alguna manera u otra son parte de la columna vertebral de los servicios civiles (esto se puede corroborar en la tabla 30 que demuestra la poca movilidad en los puestos de trabajo); una segunda conjetura, es que en el análisis documental se corroboró que los servicios profesionales, tanto en su diseño como en el funcionamiento contemplan o incluyen los elementos antes descritos tanto en sus normas como en sus procedimientos, por lo que se infiere que posiblemente una de dos, o hay problemas de comunicación al interior de estas organizaciones o de difusión de estos beneficios a los cuales tienen derecho los servidores públicos, o simplemente no hay suficiente interés por parte de los propios servidores públicos por enterarse de estos beneficios y procurarlos.

Un dato curioso en cuanto a las percepciones sobre el servicio profesional de carrera, tanto de los propios servidores públicos adscritos a este sistema como de aquellos que no se encuentran adscritos a él, es que se esperaban respuestas más dirigidas al mejoramiento del propio desempeño, al aumento de la eficiencia en las labores que se realizan o en la mejora del trato con los ciudadanos. Llama la atención que las percepciones en ambos casos se centren en la demanda de ascensos, incentivos, capacitación. Lo que da lugar a pensar: *Servicio profesional de carrera, ¿para qué?*, ¿acaso no se estará fallando en la filosofía que tendría que tener un servicio profesional de carrera más pensado en la eficiencia social que en los beneficios para sus propios servidores públicos?, ¿acaso las percepciones antes mencionadas no están más próximas a una cultura patrimonialista que a un verdadero servicio público? Evidentemente no se deja de lado, que el contexto prevaleciente, las reglas, los valores que rodean a los servicios civiles analizados, tengan una influencia sumamente importante, de ahí que tampoco se puedan ver a estas organizaciones como entes aislados, pero, ¿qué falta por hacer entonces?, ¿se tiene que cambiar el contexto para que éste influya en las organizaciones o a partir de las organizaciones se cambiara el contexto?

Por lo tanto, la preocupación de fondo tiene que ver con el fundamento de los servicios profesionales de carrera y de ahí nuevamente la pregunta de: *Servicio profesional de carrera, ¿para qué?* Si por una parte se está creando un servicio profesional de carrera destinado a prestar mejores servicios públicos que se traduzca en una mejora en la administración pública en cuanto a eficiencia y resultados pues bienvenido. Por el contrario, si se ha creado y se está concibiendo un servicio profesional de carrera cuyo único fin es el de generar los mayores beneficios para los propios servidores públicos y que éstos a su vez vean al servicio civil de carrera como una fuente para el cumplimiento de sus necesidades unipersonales, como si fuera la administración pública una especie de “vaca lechera”. Al respecto cabría preguntarse: ¿qué acaso no estaríamos con esta visión acrecentando aún más esta cultura patrimonialista hoy todavía día existente? Que en parte consiste en que el servidor público le sigue pidiendo cosas a la administración sin enterarse si cumplió de verdad con los ciudadanos o no. Lo deseable evidentemente es que se combinen ambas cosas. Tal como lo señala el artículo 2o. de la ley, “el servicio profesional de carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.

En este sentido, se considera que este es uno de los grandes retos que tienen países como México y la mayoría de los países latinoamericanos que incursionan por vez primera en el establecimiento de este tipo de instituciones, que es saber a ciencia cierta qué tienen que hacer y para qué realmente se requieren. De ahí la importancia, de que no sólo se vean a estas instituciones como simples medidas de mejoras organizacionales sino que se atienda a su naturaleza institucional y su aporte en la construcción de una nueva cultura administrativa sobre todo a partir del reconocimiento de su función social y cívica. También de ahí la necesidad de revisar sus fundamentos y saber realmente qué se quiere de ellas.

No obstante esta situación de insatisfacción o incumplimiento de expectativas que le dan un sentido negativo a la hipótesis principal, lo positivo es que se sigue creyendo que el servicio profesional de carrera es una buena opción para la administración pública, a partir de que induce a mejorar las actitudes de los servidores públicos, así como el hecho de que les proporciona mayor estabilidad con respecto al sistema prevaleciente (véase gráfica 14). Estos aspectos al menos le otorgaron un sentido positivo a las hipótesis secundarias que se pretendían probar.

A pesar de la situación antes descrita que tiene que ver con la necesidad de saber para qué requerimos un servicio civil de carrera, y qué nos induce a pensar y a repensar el funcionamiento de los servicios profesionales de carrera existentes en México y a desarrollar una labor encaminada a su revisión y mejora permanente, las perspectivas en lo general se consideran que son favorables, máxime cuando se encuentran avaladas por el interés y las percepciones que tienen los propios servidores públicos con respecto al servicio civil o profesional de carrera, que pese a todo le otorgan un voto de confianza, además de manifestar su deseo por formar parte del mismo.

Los retos por enfrentar, por supuesto que no serán sencillos. Los servicios profesionales de carrera no se culminan a partir de la promulgación de leyes, ni son normas jurídicas exclusivamente. Por el contrario, la labor apenas comienza y se requiere de otros elementos más allá de los jurídicos, que tienen que ver con la política, la economía, la propia administración y la cultura tanto de los propios servidores públicos como de la sociedad en general. Entre los retos más importantes y urgentes –como ya se señaló– está el de realizar diagnósticos permanentes que permitan saber: ¿cuál es el estado actual de la administración pública en México?, ¿con cuántos servidores públicos se cuenta a nivel central y a nivel de toda la administración pública del país?, ¿cuál es el perfil profesional con

el que cuentan?, ¿cuál es el nivel de conocimiento que tienen con respecto a un servicio civil?, etcétera. Otro reto trascendente, a nivel de normas jurídicas, tiene que ver con el adecuado diseño de la parte reglamentaria que dé lugar a la correcta ejecución de las mismas. La tarea por desarrollar requiere de una enorme labor de ingeniería jurídica-administrativa pero sobre todo es un proceso de reforma administrativa para sentar las bases para la construcción de un servicio profesional de carrera.

Otro punto será la labor de institucionalizar órganos confiables e imparciales responsables de los concursos de ingreso, evaluación del desempeño y capacitación; tarea que no es menor en esta dinámica. Sobre todo si se parte de la poca credibilidad y confianza de la que gozan las instituciones no sólo a los ojos de los ciudadanos sino también de los propios servidores públicos. De igual manera, está la construcción de los instrumentos normativos adecuados (catálogo de puestos, registro público de servidores públicos, manuales de políticas de operación), de su correcta aplicación, así como la permanente evaluación del funcionamiento y los resultados del sistema en su conjunto.

Un asunto que resulta básico en toda esta labor por desarrollar, será la difusión –los resultados de la encuesta en ese sentido son reveladores, se conoce poco de la nueva ley y de las experiencias existentes–; que no suficiente con la publicación de una ley a nivel federal y próximamente de muchas más, a nivel de los organismos que forman parte de la administración paraestatal, órganos autónomos y estados de la República, es imprescindible que se dé a conocer a los servidores públicos las bondades del sistema así como de lo que es y representa. De tal forma que, el servicio profesional de carrera pase a formar parte de sus propios planes de vida.

El impacto de la difusión, sin lugar a dudas, tendrá que contribuir a la construcción en el corto, mediano y largo plazo de una nueva cultura administrativa que coadyuve a proporcionarle una nueva cara a la administración pública a partir de los propios servidores públicos, pero sobre todo de sus propias actuaciones. El mérito, el reconocimiento a las funciones que desarrollan, la capacitación permanente, las evaluaciones del desempeño y las promociones tendrán que reflejarse en resultados y beneficios concretos para la sociedad. Resulta cada vez más ineludible desterrar la cultura patrimonialista y de botín y sustituirla por una cultura del mérito. Un actor no menos importante en todo este proceso, lo serán los sistemas universitarios o el sistema educativo nacional que además de contribuir a la difusión de esta nueva institucionalidad, tendrán que reorientar sus

planes y programas en consonancia con las necesidades de mercado laboral del sector gubernamental, tal como opera en otros países.

Otro reto de gran magnitud será trasladar o extender la experiencia, por lo pronto dirigida a la administración pública federal, a los estados y municipios de la República. De modo que el servicio profesional de carrera tenga un arraigo a nivel de todo el país. Se confía finalmente que en este camino hacia la construcción de una cultura administrativa traiga consigo una cultura cívica tanto para los propios servidores públicos como para la sociedad en general. Una cultura basada en la confianza y en la credibilidad tanto en las personas como en las instituciones.

A nivel de contexto, sin duda un elemento esencial para otorgarle una larga vida al crecimiento del servicio profesional de carrera, será el constante fortalecimiento institucional tanto del propio Poder Ejecutivo, los demás Poderes de la Unión, el sistema de partidos, los gobiernos locales, así como la sociedad civil. En ese mismo sentido, es esencial el fortalecimiento del sistema de rendición de cuentas tanto a nivel horizontal esto es, entre los propios órganos de gobierno y de la administración pública y a nivel vertical esto es, de los órganos gubernamentales para con la ciudadanía (O' Donnell, 2001). Sería ingenuo pensar que los servicios profesionales de carrera por sí solos generarán los resultados que se esperan.

De igual forma, se tiene que dar el avance simultáneo hacia el modelo de responsabilización (Ross, 2001) ya que será de suma importancia que se adhieran a esta agenda administrativa temas relacionados con la transparencia, la ética en el servicio público, el combate a la corrupción, el acceso a la información, el control y la supervisión por parte del Poder Legislativo y la sociedad civil hacia la administración.

Las tareas que se vislumbran por supuesto que no serán fáciles y sencillas, desde ahora se tendrá que pensar que los cambios y resultados son de mediano y largo alcance –tal como sucedió en otros países–, pero sin duda valdrá la pena realizarlas sobre todo si se valora que los distintos beneficios que se pueden obtener, tienen el interés de buscar un fortalecimiento para la propia administración pública, para sus propios servidores públicos, para la ciudadanía, pero también para su contribución a la democracia en general.

Debe quedar claro que sin un servicio profesional de carrera difícilmente los servidores públicos tendrán la certidumbre que requieren para desarrollar mejor su trabajo. Sin un trabajo adecuado, reflejado en una mejora en la prestación de

servicios públicos y programas sociales, difícilmente se recuperará la confianza y credibilidad de los ciudadanos. Sin confianza y credibilidad difícilmente habrá seguridad jurídica. Sin seguridad jurídica, difícilmente se consolidará un estado de derecho y sin estado de derecho difícilmente habrá democracia. De ahí la importancia de valorar desde ahora su puesta en marcha, así como los costos y los beneficios que esto representa, pero también de sus consecuencias de no hacerlo.

Epílogo

¿Hacia dónde vamos? Sin lugar a dudas, el paso que se pretende alcanzar con la puesta en marcha en los próximos años de un servicio civil de carrera o ahora llamado servicio profesional de carrera en México, además de dejar de ser una asignatura pendiente y de contribuir a cerrar ese ciclo de la llamada: “reforma inconclusa”, abre una serie de interrogantes sobre cuál será su impacto en la reforma institucional del país y hacia dónde nos dirigimos en la transformación de la administración pública y del Estado.

En efecto, la reforma gubernamental y administrativa en los próximos años –posiblemente décadas– será de suma importancia para la reforma institucional del país, también sólo y cuando ésta deje de ser huésped o variable dependiente de otras reformas aparentemente más importantes como lo son la económica y la política. En ese sentido, se considera que con las bases que se están creando, la reforma administrativa podrá alcanzar un nivel de importancia similar a las anteriores, y podrá contribuir a la eficiencia y a la capacidad de gobernar, así como en la mejora de los beneficios que la sociedad demanda.

Que, ¿cuáles serán los derroteros de las instituciones gubernamentales y administrativas una vez que se haya consolidado el modelo weberiano, a partir del establecimiento de un servicio profesional de carrera?, ¿se avanzará plenamente hacia un modelo gerencial y de responsabilización?, ¿se adoptarán formas administrativas de vanguardia similares

a los casos neozelandés, australiano, inglés y sueco? Preguntas difíciles de contestar, sobre todo, tomando en cuenta la naturaleza y los ritmos propios que tiene el país. Todo pareciera indicar que, en efecto la consolidación del servicio profesional de carrera en México, nos permitirá de manera natural avanzar a escenarios administrativos similares a los que han adoptado otros países; el derrotero se presenta como inminente, reforzado sobre todo por el fenómeno de la globalización, las nuevas tecnologías y la revalorización del espacio público. Sin embargo, también el avance del país estará en función del vigor y la consolidación de las otras reformas institucionales. De tal forma que, los logros que se alcancen con la creación de nuevas instituciones y el reforzamiento de otras en un determinado rubro, como bien puede ser el administrativo, no estén por encima de otras reformas; por el contrario se espera que haya una plena sincronización y sobre todo una idea de complementariedad entre las diversas instituciones.

La agenda del Estado mexicano tiene por lo pronto muchas prioridades que resolver como la pobreza y la desigualdad que, seguramente algunos de los países aludidos han cubierto en su gran parte, y por ese lado, la agenda administrativa tendrá que estar hecha o ajustada a esas prioridades con el propósito sobre todo de que contribuya a la aminoración de los mismos. El servicio profesional de carrera tendrá que cumplir con su correspondiente cuota al respecto. Lo importante es que muchas de las medidas novedosas propuestas en la agenda administrativa mexicana, no se vuelvan a posponer –incluyendo al propio servicio profesional de carrera–, como ha sucedido con anterioridad. Ahora, más que antes, se requieren gobiernos y administraciones públicas responsables, eficientes y profesionales que por ningún motivo posterguen su actuación.

Lo que cada vez resulta más evidente, es que todas las formas administrativas de carácter weberiano, gerencial y de responsabilización existentes hoy día en la administración pública mexicana, están actuando de manera simultánea o al menos lo deseable es que sea así. Al respecto, será indispensable pensar que, el sistema servicio profesional de carrera tendrá que estar en plena consonancia con figuras como la evaluación del desempeño, la certificación de capacidades o competencias, aunado con otras medidas como la rendición de cuentas, el sistema de responsabilidades administrativas, la fiscalización del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, los sistemas de ética pública y el acceso de información pública. En resumen, es necesaria la existencia de una operación simultánea de los modelos weberiano y gerencial con el de responsabilización.

Lo que sí deberá ser un hecho, una vez superada la etapa de la llamada reforma inconclusa, es que si bien el derrotero en un futuro será el de adoptar formas

administrativas similares a los países antes mencionados, posiblemente con una idea muy a la mexicana de la reforma, que todavía contenga el elemento normativo y legalista como preponderante en la actuación de los gobiernos y las administraciones públicas, lo que sí resulta ineludible es que el factor de lo público jugará un papel de primer orden.

Sin lugar a dudas, la pretensión máxima por alcanzar, una vez que se vayan cubriendo las etapas administrativas comunes a todas las administraciones, será hacer más pública a la administración y la vida de los propios ciudadanos, con el objetivo de fondo de hacer más pública la vida estatal. Esto en el futuro pudiera significar el tránsito gradual de un Estado de corte legalista a un Estado más de interés público, más imbuido en un esquema de inducción y supervisión que de control y regulación. Que bien puede representar grandes virajes o incluso una verdadera reinención del Estado Mexicano y de sus instituciones que, incluso pueda servir de referente a los demás países latinoamericanos que se encuentran en circunstancias similares.

Por lo que más allá de lo que estén haciendo o dejen de hacer algunos países, un derrotero deseable sería el hacer más público al Estado y hacer más pública a la administración a partir de la aparición de nuevos actores, nuevas modalidades en los servicios públicos, nuevos prestadores de servicios, la reivindicación por lo local, un ejercicio más transparente y responsable del ejercicio público y de las decisiones públicas, la existencia de un acceso real a la información pública, por una participación ciudadana más activa, por la rendición de cuentas y por una administración pública profesionalizada.

Los retos por supuesto que no resultan ser nada sencillos, partiendo de la reciente aparición de algunas instituciones como las antes mencionadas, y que todavía no alcanzan un nivel de socialización y consolidación. Lo importante es que en todo caso, sus alcances no se agoten exclusivamente en el trabajo deliberativo y ejecutivo que haga la administración para con la sociedad. En ello, la participación de la ciudadanía tendrá que tener un lugar preponderante, si en verdad se desea construir un Estado y una administración "pública" en todo el sentido de la palabra. En ese sentido, la institución con enormes posibilidades que terminará por redescubrirse será la de la República.

Por lo que al final terminarán de encontrarse, aunque esto parezca una paradoja, dos realidades necesarias para la vida institucional del país, por una parte la capacidad y responsabilidad del buen gobierno con la capacidad pública y participativa de las sociedades. Por lo que más allá de entrar en polémicas de decidir ahora cuál tendría que ser el tamaño de aquél, más no así su calidad en

la actuación, y cuál debería ser el límite de aquella, eso dependerá de la coordinación institucional alcanzada, así como de los consensos y disensos a los que haya lugar.

Se considera que, por lo pronto, las bases institucionales ya han comenzado a crearse y seguramente se seguirán construyendo; la consolidación del servicio profesional de carrera en consonancia con las demás instituciones deberán andar al ritmo de las otras reformas pero sobre todo de acuerdo con el ritmo que la sociedad marque y determine, que al final es y tendrá que ser la única beneficiada. ¿Qué cuánto durará el proceso?, es difícil pronosticarlo, sólo esperemos no ser presos de nuestra hambre y búsqueda de modernidad, que nos lleve al lugar de siempre: ni a ser modernos pero sí a buscarnos a nosotros mismos.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1999), "Las Políticas Públicas en el contexto mexicano", en *Revista Prospectiva* núm.12, marzo, México, D.F., Ed. APN A.C.
- ALCÁNTARA, Manuel (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica.
- AMARO GUZMÁN, Raymundo (1996), *Derecho y práctica de la función pública*, Santo Domingo, República Dominicana, Ed. Oficina Nacional de Administración de Personal.
- ARMSTRONG, M.A. (1999), *Handbook of Human Resource Management Practice*, Londres, Inglaterra, Ed. Koogan Page.
- ARBÓS, Xavier y Salvador Giner (1993), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI*.
- ARELLANO, David (2003), "Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?", *Retos de la Profesionalización de la función pública*, Caracas, Venezuela, Ed. Clad.
- _____ Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (2000), "El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción posmoderna del cambio en las organizaciones gubernamentales mexicanas)", *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Ed. Porrúa.
- ARNOLD, Linda (1988), *Burocracia y burócratas en México 1742-1835*, México, Ed. Grijalbo y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- ASENSIO MERINO, Santiago (1997), "Alemania", *Modelos de Función Pública Comparada*, Madrid, España, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública y el Ministerio de las Administraciones Públicas.

- ATKINSON, J. y N. Meager (1986), *Changing Patterns of Work: How companies achieve flexibility to achieve new needs*, Londres, Inglaterra.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (2000), *Curso de ciencia de la administración*, Madrid, España, Ed. Tecnos.
- BALLART, Xavier y Carles Ramió (2000), *Ciencia de la administración*, Colección Ciencias Políticas núm. 8 Valencia, Ed. Tirant lo blanch.
- BAÑON, Rafael (1997), "Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales", en Rafael Bañon y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, España, Ed. Alianza Universidad Textos.
- BARRON, Jim (2003), "La política del Reino Unido sobre reglamentación independiente y verificación de la contratación para el servicio civil", *Foro de Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la innovación y la democracia. (Memorias)*, 24 y 25 de febrero, México, Universidad Iberoamericana.
- BINDER, Jaime (2002), "El modelo de servicio civil de Carrera en Chile", en *Revista Prospectiva* núm. 22 noviembre. México, D.F., Ed. APN, A.C.
- BLAIR, Dan (2003), "Fundamentos y estrategias para la función pública eficiente: el caso de Estados Unidos", *Foro de Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la innovación y la democracia. (Memorias)*, 24 y 25 de febrero, México, Universidad Iberoamericana.
- CAMPUZANO PANIAGUA, Gabriel (2003), "El proceso de construcción de la transparencia y la Rendición de Cuentas", *Revista de Administración Pública*, 107, enero-abril, México.
- CÁRDENAS BARAJAS, Luis (2001), "El servicio profesional agrario", en *Servicio Público de Carrera. Experiencias y perspectivas*, Memoria del seminario, México, Ed. INAP.
- CARLSON, Ingrid y J. Mark Payne (2003), "Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe", BID, Diálogo Regional de Política.
- CASTELAZO, José Rafael (1985), *Técnicas y especialidades en administración de Personal Público*, INAP PRAXIS núm. 76, México, Ed., INAP.
- CASTRO SALMÓN, Benito (1997), "El servicio civil de carrera: la experiencia de Japón", en *Revista Prospectiva* núm. 8 noviembre, México, Ed. APN.
- CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel (2002), "El servicio civil de carrera en el Distrito Federal: Un asunto pendiente de la Reforma Política de la Ciudad de México", en *Revista Prospectiva* núm. 22 noviembre, México.
- CONRANDT, D. (1996), *The German Polity*, Londres, Inglaterra, Ed. Logman.
- CHANDLER, J.A. (2000), "The United States", *Comparative Public Administration* por J.A. Chandler (comp), Londres, Inglaterra, Ed. Routledge.
- CHAVÉZ ALCÁZAR, Margarita (1987), *El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana*, México, Ed. Estrella.

- DE MONTRICHER, Nicole (1991), "La Función Pública en Francia: Problemas y Perspectivas", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 3, septiembre.
- DÖRING, Erika y Carmen Evelia Hernández (1995), "La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal", revista *Gestión y Estrategia*, núm. 7, México, D.F., Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, enero-junio.
- DUHALT KRAUS, Miguel (1977), *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Ed. INAP.
- DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio (2002), "Anatomía del servicio civil", *Revista Foro Internacional*, núm. 4, octubre-diciembre, México, D.F.
- _____ (2005), "¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? una breve discusión conceptual", *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 3, México, Ed. Red Mexicana por el Servicio Profesional.
- _____ (2004), "Tendencias de cambio en el servicio civil de los Estados Unidos", *Revista de Servicio Profesional de Carrera*, núm. 2, México, Ed. Red Mexicana por el Servicio Profesional.
- EL KAHAL, Sonia (2000), "Japan", *Comparative Public Administration*, por J.A. Chandler (comp.), Londres, Inglaterra, Ed. Routledge.
- ESPINOSA GARIBAY, Alejandro (2001), "El sistema de especialistas en hidráulica de la Comisión Nacional del Agua", en *Servicio Público de Carrera. Experiencias y perspectivas*, Memoria del seminario, México, Ed. INAP.
- GÓMEZ RIVAS, José Vicente (2001), "La gestión de los recursos humanos", en *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, España, Ed. Prentice Hall.
- _____ (2002), "El modelo de empleo público en las administraciones públicas españolas", revista *Prospectiva* núm. 22, noviembre, México, Ed. APN, A.C.
- GRAZIER, Francois (1972), *La fonction publique dans le monde*, París, France, Ed. Cuyás.
- GREENWOOD, John y David Wilson (1993), *Public Administration in Britain Today*, Londres, Inglaterra, Ed. Routledge.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo (2000), "Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil en México", *Documento de Trabajo*, México, División de Administración Pública, Ed. CIDE.
- _____ (1999), "Trabas y oportunidades para el servicio civil de carrera en un México Democratizado", en *Visión Dimensional del Servicio Público Profesionalizado*, México, Ed. Plaza y Valdés.
- _____ (1997), "Un estudio de caso de reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un Servicio Civil a nivel federal", *Documento de Trabajo*, División de Administración Pública, México, Ed. CIDE.
- GUERRERO OROZCO, Omar (1998), *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Ed. UG/IAPG/INAP y Plaza y Valdés.

- _____ (2003), *La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Una apreciación administrativa*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- _____ (1986), *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*. México, Ed. Fontamara.
- _____ (1987), "Las Secretarías de Estado y la Administración Interna en México", *Revista de Administración Pública (Ley orgánica de la Administración Pública Federal)* núm. 71/72, México, D.F., julio-diciembre.
- GUSTAFSSON, LENART (1995), "Promover la flexibilidad mediante políticas salariales: la experiencia de la Administración Nacional Sueca", *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública*, Madrid, España, Ed. INAP.
- HARO BÉLCHEZ, Guillermo (1991), "La vigente legislación de funcionarios en México y la necesidad de su reforma", *La función pública en el proceso de modernización nacional*, Edo. de México, Ed. IAPEM.
- _____ (2000), *Servicio público de carrera. Tradición y perspectivas*, México, Ed. INAP.
- HITOSHI, A., S. Muneyuki y K. Sadafumi (1994), *The Government and Politics of Japan*, Tokio, Japón, University of Tokyo Press.
- HERRERA HUÍZAR, Gerardo René (2005), "La experiencia de los procesos de evaluación en la Procuraduría General de la República", *Revista Servicio Profesional de Carrera* núm. 3, México.
- HUNTINGTON, Samuel (1971), "The Change to change; Modernization, Development and Politics", *Comparative Politics*, vol. 3, núm. 3, Estados Unidos.
- IKARI, Sachiko (1995), "Aspectos de la política de personal en la función pública japonesa", en *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública*, Madrid, España, Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas Serie OCDE.
- INGRAHAM, Patricia W. (1996), *The foundation of merit*, Estados Unidos, Ed. John Hopkins University.
- JONHSON, R.N. y G.D Libecap (1994), *The Federal Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*, Chicago, The University of Chicago Press.
- KAUFMANN, Daniel *et al.* (2003), "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", Banco Mundial.
- KERAUDREN, Philippe y Hans Van Merlo (1998), "Theories of public Management Reform and their Practical Implications", en Tony Verheijen y David Combes (comps.), *Innovations in Public Managment. Perspectives from East an West Europe*, Cheltenham, Reino Unido.
- KINGDOM, John (2000), "Britain", *Comparative Public Administration*, por J.A. Chandler (comp.), Londres, Inglaterra, Ed. Routledge.
- KLIKSBERG, Bernardo (1984), *La reforma de la Administración Pública en América Latina*, Alcalá de Henares, España, Ed. INAP.

- KLINGNER, Donald y John Nalbandian (2002), *La administración del personal en el sector público. Contextos y estrategias*, México, Ed. Mc Graw Hill.
- LEÓN Y RAMÍREZ, Juan Carlos (1998), "La importancia del desempeño profesional en la administración pública mexicana", revista *Prospectiva* núm. 9, México, Ed. APN, A.C., marzo.
- _____ (1999), "La importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la democracia", *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, México, Ed. Plaza y Valdés y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- LINZ, Juan (1990), "Transitions to Democracy", *The Washington Quarterly*, Washington, D.C., verano, Estados Unidos.
- LONGO, Francisco (2004), *Mérito y flexibilidad*, Barcelona, España, Ed. Paidós.
- _____ (2001), "Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 19, Caracas, Venezuela, Ed. CLAD.
- MARCEL, Mario (1998), "Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública chilena", en *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago, Chile, Eugenio Lahera editor.
- MARSH, David y Ferry Stoker (1995), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, España, Ed. Alianza Universidad Textos.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, Manuel (1997), "Francia", *Modelos de Función Pública Comparada*, Madrid, España, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública y el Ministerio de las Administraciones Públicas.
- MARTÍNEZ CIANCA, Gustavo (2001), "La carrera en el servicio exterior mexicano", en *Servicio Público de Carrera. Experiencias y perspectivas*, Memoria del seminario, México, Ed. INAP.
- MARTÍNEZ MARÍN, Antonio (1999), *Régimen jurídico de los funcionarios*, Madrid, España, Ed. Tecnos.
- MARTÍNEZ PUÓN, Rafael (2003), *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas*, Madrid, España, Ed. Instituto de Administración Pública y el Ministerio de las Administraciones Públicas.
- _____ (2002), "Nuevos Derroteros de la Reforma Administrativa en América Latina", *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 8, enero-junio, Madrid, España.
- _____ (2001), "Retos y perspectivas de la profesionalización de la administración pública en México", en *Revista de Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, núm. 22, Madrid, España, Ed. INAP, septiembre-diciembre.
- _____ (2004), "Servicio Profesional de Carrera ¿para qué? Apuntes para su institucionalización en México", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 58, abril, Estado de México.
- MATHIASSEN, David (1998), "The New Public Management and it´s critics", *International Public Management Journal* 1, 2, Estados Unidos.

- MCNAUGHTON, Neil (2000), *The Civil Service*, Londres, Inglaterra, Ed. Hodder and Stoughton.
- MEJÍA LIRA, José (2004), "Los grandes retos del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública de México", *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 2, julio-diciembre.
- MÉNDEZ, José Luis (1998), "Avances y perspectivas del servicio profesional electoral", *Revista Prospectiva* 11, México, Ed. APN A.C.
- (2001), "El servicio profesional electoral: el servicio civil para la democracia", en *Servicio público de carrera. Experiencias y perspectivas*, Memoria del seminario, México, Ed. INAP.
- MERINO HUERTA, Mauricio (1996), "De la lealtad individual a la responsabilidad", Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, *Revista de Administración Pública*, núm. 91, México.
- (1981), "Servicio Civil", en *Diccionario de Política y Administración Pública*, tomo III N-Z De. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México.
- MIRÓN REYES, Jorge (2001), "La carrera del personal del Ministerio Público y de los servicios periciales en la Procuraduría General de la República", en *Servicio público de carrera. Experiencias y perspectivas*, Memoria del seminario, México, Ed. INAP.
- MISHLER, W. y R. Rose (2001), "Political Support for Incomplete Democracies: Realist vs. Idealist Theories and Measures", *International Political Science Review*, Estados Unidos.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y Andrés Roemer (1999), *Por un gobierno con resultados*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica.
- MONTORO CHINER, María (1987), *La función pública en el federalismo alemán*, Monografías núm. 4, España, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares.
- MORENO ESPINOSA, Roberto (2003), "El servicio profesional de carrera en la administración pública federal centralizada en México. ¿Condiciones reales para su implantación?", *Revista Prospectiva*, núm. 23, México, D.F., Ed. APN, A.C.
- MOUNFIELD, R. (1997), "The new senior civil service: managing the paradox", *Public Administration* núm. 70, Londres.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio (coord.) (2001), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.
- NISKANEN, William Jr. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Ed. Chicago Aldine.
- NÚÑEZ SOTO, Manuel Ángel (2004), "El Servicio Civil de Carrera como garantía en el desempeño eficiente de las obligaciones del gobierno en la sociedad", *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 2, julio-agosto, México.

- O'DONNELL, Guillermo (2001), "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", revista *Postdata*, núm. 7, mayo de 2001, Buenos Aires, Argentina, Ed. Grupo Interuniversitario Postdata.
- OLMEDA, José Antonio y Salvador Parrado (2000), *Ciencia de la Administración* (vol. II Los sistemas administrativos), Madrid, España, Ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- OSZLAK, Oscar (2001), *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*, VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- PARDO, María del Carmen (1995), "El Servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", revista *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, México, segundo semestre, Ed. CIDE.
- _____ (1996), "La experiencia reformista mexicana", en *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México* (coord. María del Carmen Pardo), México, Ed. INAP.
- _____ (1991), *La modernización administrativa en México*, México, Ed. El Colegio de México.
- _____ (1999), "Un testimonio de modernización en la Administración Pública: La profesionalización de la Función Pública", en *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, México, Ed. Plaza y Valdés y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- PARRADO, Salvador (2002), *Sistemas Administrativos Comparados*, Madrid, España, Ed. Tecnos.
- PETERS, Guy (1995), *The politics of bureaucracy*, Ed. Longman, Estados Unidos.
- PICHARDO Pagaza, Ignacio (1988), *Introducción a la Administración Pública de México*, tomo II, México, Ed. INAP.
- PILKINGTON, Colin (1999), *The Civil Service in Britain Today*, Inglaterra, Manchester University Press.
- PRATS, Joan (1998), "Del Clientelismo al Mérito en el Empleo Público: Análisis de un Cambio Institucional", *Documento electrónico incluido en la Biblioteca del IIG-PNUD* (<http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/pbiblio.htm>). Colección Textos, núm. 058.
- _____ (1995), "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público", en *Documentación Administrativa*, 241-242, enero-agosto, Madrid, España, Ed. INAP.
- _____ (1999), "Reinventar la Burocracia y Construir una nueva Gerencia Pública". Documento electrónico incluido en la Biblioteca del IIG-PNUD (<http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/pbiblio.htm>). Colección Textos, núm. 063.
- _____ (1998), "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática", *Revista Iberoamericana de Administración Pública* núm. 1, julio-diciembre de 1998, Madrid, España, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública.

- PYPER, Robert (1991), *The evolving civil service*, Londres, Inglaterra, Ed. Longman.
- RAMIO MATAS, Carles (1999), *Teoría de la organización y administración pública*, España, Ed. Tecnos.
- _____ y Miquel Salvador (2002), "Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas", revista *Prospectiva*, núm. 22, noviembre, México, Ed. Agrupación Política Nueva A.C.
- RAMÍREZ ALJAS, Álvaro Vicente (2002), "Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena", *Colección de Papers* es una publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, en el marco del Proyecto LAGNIKS (Red y Sistema latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre Gobernabilidad y Desarrollo Humano), con el patrocinio del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Generalitat de Catalunya (Gobierno Autónomo Catalán), *paper*, núm. 0053.
- ROEL RODRÍGUEZ, Santiago (1997), "El Programa de Modernización de la Administración Pública", revista *Prospectiva*, núm. 8, noviembre, México.
- ROMÁN MASEDO, Laura (1997), *Funcionarios y función pública en la transición española*, Madrid, España, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- RONTEIX, Jean Pierre (1995), "La movilidad en la alta función pública francesa", en *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Personal*, Madrid, España, Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas, Serie OCDE, Ed. INAP y Ministerio de las Administraciones Públicas.
- ROSS, Ben (2001), "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 20, junio, Caracas, Venezuela, Ed. CLAD.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (1999), "Profesionalización del servicio público: antecedentes y perspectivas en México", *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, México, Ed. CNCP y S, ITAM y Universidad Anáhuac.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1997), *Derecho de la Función Pública*, Madrid, España.
- SULEIMAN, Ezra (2000), "¿Es Max Weber realmente irrelevante?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* núm. 17-18, enero-agosto, Madrid, España.
- SHUMPETER, Joseph (1949), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Ed. Harper.
- TAHOSES, Antonie (2001), "Le service publique de carrière au sein des collectivités locales" au *Coopération franco-mexicaine pour la professionnalisation de cadres territoriaux*, México D.F., Ed. FMCU, Ambassade de France au México, CNFPT, AMMAC, AALMAC.
- TIMMINS, Graham (2000), "Germany", *Comparative Public Administration* por J.A. Chandler (comp)., Londres, Inglaterra, Ed. Routledge.
- ULRICH DELIEN, Hans (1991), "Legado Histórico y Evolución Reciente de la Función Pública", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 3, septiembre.

- UVALLE BERRONES, Ricardo (2000), *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, México, Ed. Plaza y Valdés.
- (1996), “La importancia de la Ciencia Política y la Administración Pública en los retos de un mundo cambiante”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 11 abril-junio, México.
- (1998), “Visión del Estado Contemporáneo”, revista *Prospectiva*, núm. 9, México, Ed. Política Nueva A.C., marzo de 1998.
- VÁZQUEZ CANO, Luis (2001), “El Servicio Fiscal de Carrera”, en *Servicio Público de Carrera. Experiencias y perspectivas*, Memoria del seminario, México, Ed. INAP.
- VIAL RUIZ TAGLE, Joaquín, “Aspectos macroeconómicos del proyecto de ley de presupuestos del sector público en el año 2000”, *Ley de presupuesto 2000*, Dirección de Presupuestos, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel (2000), *Ética Pública y corrupción: Curso de ética administrativa*, Madrid, España.
- (1996), *La modernización de la Administración Pública como instrumento al servicio de la democracia*, España, Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas.
- (1997), “Modernización Administrativa y Gobierno Potsburocrático”, en *La Nueva Administración Pública* (Rafael Bañón y Ernesto Carrillo comps.), Madrid, España, Ed. Alianza Universidad Textos.
- VILLORIA, Manuel y Eloísa del Pino (1997), *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, España, Ed. Tecnos.
- YATES, Jaqueline (2000), “Sweden”, *Comparative Public Administration*, por J.A. Chandler (comp), Londres, Inglaterra, Ed. Routledge.
- WEBER, Max (1962), “Bureaucracy”, en *Max Weber: Essays in Sociology*, por H.H. Gertz por C. Wrigth Mills (eds.), Oxford University Press.
- (1964), *The Theory of Social and Economic Organization*, Nueva York, Free Press.
- ZILLER, J. (2001), *Les Administrations Comparées Montchrestien*, Paris, France.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2001), México, Ed. Alco.
- CONSEJO CIENTÍFICO DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, 14 de octubre de 1998, Caracas, Venezuela, Ed. CLAD.
- COORDINACIÓN GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS (1978), “Los escalafones del sector público centralizado” *Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal*, México D.F., Ed. Presidencia de la República.

- _____ (1982), "Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal", *Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal*, Documentos Básicos núm. 1, México D.F., Ed. Presidencia de la República.
- _____ (1982), *Glosario de Términos Administrativos*, México, Ed. Presidencia de la República.
- CORPORACIÓN LATINOBÁROMETRO (2004), *Latinobárometro*, Santiago de Chile.
- EMBAJADA DE FRANCIA EN MÉXICO (1994), "La función pública en Francia", en *Francia-Hechos y Cifras* núm. 42, Ed. Embajada de Francia en México.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES (2002), "Ley del servicio civil de carrera para el Estado de Aguascalientes", *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, 12 de enero de 2002.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO (2002), "Ley del Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo", *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo*, 6 de febrero de 2002.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE (2003), "Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave", *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, 10 de octubre de 2003.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS (2003), "Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas", *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas*, 10 de junio de 2003.
- GOBIERNO DE CHILE (1999), *Constitución Política de la República de Chile*, Santiago de Chile.
- _____ (1989), *Estatuto Administrativo ley 18.834*, Santiago de Chile.
- _____ (2003), *Iniciativas para elevar las exigencias en el sector público*, Santiago de Chile.
- _____ (1985), "Ley 18.575 de Bases Generales de Administración del Estado", *Diario Oficial*, 5 de diciembre de 1986, Santiago de Chile.
- _____ (2000), *Ley de presupuestos año 2000*, Santiago de Chile, Ed Dirección de Presupuestos DIPRES.
- _____ (2000), *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*, Santiago de Chile.
- _____ (1998), "Reglamento de Calificaciones del personal afecto al Estatuto Administrativo", *Diario Oficial*, 7 de septiembre de 1998, Santiago de Chile.
- GRUPO HAY (2004), *Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos Diagnóstico*, mayo.

- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1999), *La Organización de la Administración Pública en México, (Manual de Organización de la Administración Pública Centralizada)*, México, Ed. INAP.
- INSTITUTE FOR SOCIAL RESEARCH, University of Michigan (2000), *Encuesta Mundial de Valores, USA*.
- LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2000), en *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2000, México.
- LEY DE PREMIOS, ESTÍMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES (1975), en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1975, México.
- LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL (2000), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de junio de 2000, México.
- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO «B» DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL (1963), *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1963, México.
- NATIONAL PERSONNEL AUTHORITY (1999), *An Overview of the Japanese National Civil Service*, Tokio, Japan, Ed. NPS.
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid, España, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública y el Ministerio de las Administraciones Públicas.
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (2000), *Government of the Future*, Paris, France, Ed. OCDE.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (1977), "Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 1977, México.
- _____ (1983), "Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio civil de carrera de la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 1983, México.
- _____ (2002), *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*.
- _____ (1983), *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México.
- _____ (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.
- _____ (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México.
- _____ (1995), *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México.
- PROCURADURÍA AGRARIA (1994), "Estatuto del Servicio Profesional Agrario", *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 1994, México.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2002), "Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre, México.

- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2003), "Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio, México.
- PROGRAMA FRANCO-MEXICANO DE COOPERACIÓN MUNICIPAL (PFMCM) (2004), "El servicio público de carrera en las entidades federativas de México. La experiencia franco-mexicana, 1999-2003", México.
- QUINTA CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE MINISTERIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO (2003), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia 26-27 de junio, Caracas, Venezuela, Ed. CLAD.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1999), "Revaloración de la función magisterial"/www.sep.gob.mx, México.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (1994), "Acuerdo por el que se establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática", *Diario Oficial de la Federación*, 11 de noviembre de 1994, México.
- _____ (2001), "Relación de entidades paraestatales", *Diario Oficial de la Federación*, 6 de agosto de 2004, México.
- _____ (1992), "Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", *Diario Oficial de la Federación*, 24 de febrero de 1992, México.
- _____ (1994), "Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", *Diario Oficial de la Federación*, 24 de febrero de 1994, México.
- _____ (1996), "Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 1996, México.
- _____ (1934), "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil", *Diario Oficial de la Federación*, 12 de abril de 1934, México.
- _____ (1993), "Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122 así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre de 1993, México.
- _____ (1996), "Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996, México.
- _____ (1938), "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", *Diario Oficial de la Federación*, 5 de diciembre de 1938, México.
- _____ (1941), "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 1941, México.
- _____ (1963), "Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado", *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1963, México.

- _____ (2002), *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, México 2002.
- _____ (2004), "Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto.
- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN (1982), "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1982, México.
- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (2002), "Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2002, México.
- _____ (2003), "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003, México.
- _____ (2002), "Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de julio de 2002, México.
- _____ (2001), *Programa Nacional de Combate a la corrupción y fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México.
- _____ (1995), "Reglamento Interior de la Secretaría y Desarrollo Administrativo", *Diario Oficial de la Federación*, 12 abril de 1995, México.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2003), "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", *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 2004.
- _____ (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", *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 2004.
- _____ (2003), "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", *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio del 2004.

- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (2004), en el *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2004.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, PROGRAMA PARA EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2004-2006, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de agosto del 2005.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2004), "Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 2004, México, Distrito Federal.
- _____ (2003), "Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública", *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 2003, México.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2005), "Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública Reformado", *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de junio de 2005.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1983), "Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto", *Diario Oficial de la Federación*, 25 de enero de 1983, México.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (2002), "Ley del Servicio Exterior Mexicano", *Diario Oficial de la Federación*, 25 de enero de 2002, México.
- _____ (2002), "Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano", *Diario Oficial de la Federación*, 23 de agosto de 2002, México.
- Semanario Judicial de la Federación*, t. xxv
- TRANSPARENCIA MEXICANA (2003), "Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por Entidad Federativa", *Encuesta Nacional de Buen Gobierno 2003*, México D.F.
- _____ (2001), "Percepciones de los jefes de hogar encuestados sobre la corrupción en México", *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001*, noviembre, México D.F.
- WORLD BANK (1997), *World Development Report: The state in a changing World*, Nueva York, USA, Oxford University Press.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2003), *Global Competitiveness Report 2003-2004*, y Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política.
- Sitios de Internet
- Consejo Científico del CLAD <http://www.clad.org.ve/gespub.html>
- National Personnel Authority http://www.jinji.go.jp/top_e.htm
- National Personnel Authority <http://www.jinji.go.jp/english/welcom.htm>
- National Personnel Authority <http://www.jinji.go.jp/english/inpa/index.htm>
- Secretaría de Educación Pública. www.sep.gob.mx

Sobre el autor

RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN

Es doctor en gobierno y administración pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid en España. Maestro en administración pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, especialista en derecho constitucional y administrativo por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y licenciado en ciencias políticas y administración pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma institución.

Es profesor titular "A" del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor de la maestría en el Instituto Nacional de Administración Pública. Ha sido galardonado con la medalla "Alfonso Caso" 1999 al mérito académico como alumno de posgrado y con el primer premio "Andrés Bello" 2001 sobre estudios de administración pública iberoamericana que organiza el Instituto Nacional de Administración Pública de España. Autor de varios artículos publicados en revistas especializadas nacionales e internacionales, y del libro *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas* publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública de España en junio de 2003.

En materia de servicio profesional de carrera, participó en la elaboración de la Ley del Servicio Público de Carrera para el gobierno del Distrito Federal. Ha sido consultor del Banco Mundial en materia de servicio profesional de carrera para el gobierno de Bolivia y actualmente se desempeña como coordinador técnico de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la APF de la Secretaría de la Función Pública.

Es director fundador de la *Revista Prospectiva* y director general de la *Revista Servicio Profesional de Carrera* que edita la Red Mexicana por el Servicio Profesional.

Índice

Estudio introductorio	
<i>José Mejía Lira</i>	7
Agradecimientos	17
Introducción	19
Objetivo de la investigación, hipótesis, límites y aportaciones de la investigación	22
Objetivo principal	24
Metodología	25
Esquema de la investigación	26
CAPÍTULO 1	
Profesionalización y carrera administrativa	29
La profesionalización en las administraciones públicas contemporáneas	30
La importancia de los sistemas de mérito en las administraciones públicas contemporáneas	46
Fundamentos del servicio profesional de carrera	52
Experiencias de servicios civiles	64
Lecciones sobre las experiencias de servicio civil	169
CAPÍTULO 2	
El servicio profesional de carrera en México	179
Evolución y organización de la administración pública en México	179

Antecedentes del servicio profesional de carrera en México	188
Experiencias sectoriales	220
Experiencias en los estados de la República	251
Lecciones sobre las experiencias sectoriales y estatales en México	264
Análisis sobre la Ley y el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	279
Problemática en la implantación del SPC	309
Encuesta y resultados	318
Servicio profesional de carrera, ¿para qué?	335
Conclusiones	341
Epílogo	353
Bibliografía	357
Documentos institucionales	365
Sobre el autor	371

**Servicio profesional
de carrera**
¿para qué?



se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de octubre del año 2005. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.

ISBN 970-701-628-0
MAP: 014205-01

Servicio profesional de carrera, ¿para qué? a diferencia de lo que se ha escrito en los últimos años en México, es una obra que desarrolla un contenido de carácter conceptual y metodológico en cuanto a la identificación de tipos de servicios profesionales de carrera a partir del estudio de caso de los países que se exponen como de los existentes en el país, y de su importancia en las democracias contemporáneas. La pretensión es que pueda servir como instrumento metodológico para el diseño e implementación del servicio profesional de carrera en las administraciones públicas y en sus distintas modalidades (central, paraestatal, desconcentrada, estatales), con escasa experiencia en la materia. La obra además de ello, aporta elementos de reflexión y análisis para la construcción y la consolidación de esta figura, además de su correspondiente cultura en México.

La publicación de esta obra se ubica en el contexto de la aparición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y de lo que están haciendo algunos estados de la República con relación a este asunto. Sin embargo, la piedra angular del libro consiste en saber ¿para qué? Para qué requerimos el servicio profesional de carrera y cómo puede contribuir a que tengamos mejores administraciones públicas y por ende se mejore la relación de éstas con los ciudadanos.

Servicio profesional



9 789707 016286

Fundación Mexicana de Estudios
Políticos y Administrativos, A.C.

Miguel Ángel
Porrua



CONOC
PARA DEC
EN APOYO
INVESTIGAC
ACADEM