



# Expectativas en torno al Servicio Profesional de Carrera en México

**José R. Castelazo**  
Secretario Ejecutivo del INAP

## I. Introducción.

La expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, nos brinda la oportunidad de reflexionar sobre uno de los aspectos fundamentales de la Administración Pública: el personal que en ella labora.

Todo Servicio Profesional de Carrera persigue especializar y perfeccionar constantemente a quienes se dedican tiempo completo a la función pública, con el fin de asegurar estabilidad y continuidad a los programas gubernamentales, presumiblemente a favor de la sociedad, es decir, alejados de los vaivenes de la lucha política que supuestamente obedecen más a la coyuntura que a la estructura; las

promesas políticas, se afirma, son efímeras; en cambio, la tarea del sector público es permanente.<sup>(1)</sup>

El Servicio Profesional de Carrera pretende establecer una administración pública despolitizada (queriendo decir apartidista), la cual se orienta por principios de legalidad, capacidad, honestidad y transparencia.<sup>(2)</sup>

Por lo tanto, se exige a los servidores públicos lealtad a las instituciones sobre la debida a las personas, grupos o partidos políticos. Tal lealtad se compensa con la esperanza de ascenso en la escalera del Servicio, estabilidad laboral, capacitación continua, oportunidades periódicas y sistemáticas de mejorar en el empleo, remuneraciones dignas, servicios

(1) Para ahondar en el concepto, se recomienda la lectura de la Revista de Administración Pública No. 103, "El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana", varios autores, INAP, México, 1999.

(2) En la Ley recién aprobada estos cuatro principios se desdoblaron en siete (legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito).

sociales y médicos para el empleado y sus dependientes, retiro honroso, etc.<sup>(3)</sup>

Aun y cuando la dicotomía entre política y administración pública ha quedado superada en el debate académico por una realidad que tercamente la rechaza,<sup>(4)</sup> todo Servicio Profesional de Carrera ha de enfrentar tres factores de poder real:

- El primero, se refiere al “sistema de botín” (todo para el ganador), propio de una democracia precaria, ausente de un sistema competitivo de partidos y de una cultura cívica participativa. Dadas tales condiciones, el poder se finca en “grupos de interés” más que en instituciones.<sup>(5)</sup>
- El segundo, se relaciona con los sindicatos burocráticos que se sienten amenazados en su estructura y manejo de poder interno. Esta situación se presenta en un sistema político corporativizado.<sup>(6)</sup>
- El tercero, se enfrenta a una elite de altos funcionarios que creen tener todas las soluciones en sus manos e “inventan” procedimientos de reclutamiento, selección, desarrollo,

permanencia y retiro de personal público profesional, fuera de la realidad, obedeciendo a esquemas extralógicos que poco tienen que ver con el manejo político-administrativo en un sistema particular.<sup>(7)</sup>

No sé que tanto se tomaron en consideración estos aspectos para construir la Ley, lo cierto es que en ella encontramos algunas omisiones o limitantes que con el tiempo pudieran superarse.

## II. Sol y Sombra del Empleo Público.

**El asunto del empleo público tiene dos caras:**

- La faceta luminosa se vincula con una política de Estado que trata de conjugar dos derechos: el de los empleados públicos con el fin de garantizar el acceso a una vida digna, estabilidad, desarrollo en el trabajo<sup>(8)</sup> y justicia laboral, así como el de la sociedad, eterna aspirante a contar con una gestión pública satisfactoria.<sup>(9)</sup>
- La oscura se identifica como la “burocracia”, en su acepción peyorativa asociada a tortuguismo, tramitopatía, influyentismo,

(3) RAP 103, op. cit., en especial el artículo de Antonio Puig Escudero, “Servicio Integral de Profesionalización (Un Servicio Civil de Carrera vigente)”, pp. 75-86.

(4) Pendiente.

(5) Borja, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 916.

(6) Durante la administración de Lázaro Cárdenas se adoptó el corporativismo como una copia de los regímenes sindicales de índole socialista, adaptándola a la realidad mexicana. A pesar de los avances de la democracia interna, en el servicio público de nuestro país todavía persiste este tipo de organización.

(7) Véase la corriente de la gerencia pública encabezada por ideólogos estadounidenses, como David Osborne y Edward Gaebler. El más reciente trabajo de Guerrero, Omar, “La gerencia pública en la globalización”, representa un análisis detallado de esta corriente, Porrúa-UAEM, México, 2003, pp. 376.

(8) Estos Derechos están plasmados en el Artículo 123, apartado “B”.

(9) Los Derechos sociales enmarcados en la Constitución, se concretan en los servicios de salud, educación, alimentación, trabajo, vivienda, cultura, recreación.

Ineficiencia, abuso de autoridad, en fin, campo propicio a la corrupción. Por todo ello, la burocracia es una de las minas inagotables de críticas a los gobiernos.<sup>(10)</sup> En los hechos, la burocracia así concebida, obra contra las legítimas aspiraciones sociales.

Las formas de superar los problemas planteados por la organización burocrática son complejas, tal y como lo demuestra la evolución de la Administración Pública Mexicana, en especial, en lo relativo a la profesionalización de los servidores públicos.

En México se ha avanzado más en el aspecto de los derechos de los trabajadores que en los de la sociedad. Consistentemente se ha enfatizado en conseguir las llamadas “conquistas laborales” y en menor medida la profesionalización. Las primeras, sustentadas en un principio de justicia social, uno de los motores del desarrollo del país, a lo largo de su historia.<sup>(11)</sup>

La explicación de este fenómeno del empleo público merece contextualizarse.

### III. Los Inicios...

En la línea de los derechos para los trabajadores públicos, cabe mencionar el “Montepío de Ministros y Oficinas” que existió de 1783 a 1837; también, la creación de la Asociación Mutualista de Empleados Públicos, AMEP (pensiones de retiro, viudez y orfandad) en 1875, o la Confederación General de la Administración Pública (COGAP), en la década de 1920, primero con el respaldo del Presidente Adolfo de la Huerta y posteriormente con el de Álvaro Obregón.<sup>(12)</sup>

No fue sino hasta 1925 cuando este esfuerzo es asumido como una obligación gubernamental mediante la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro,<sup>(13)</sup> probablemente retomando los propósitos de la AMEP. Para medir la magnitud de la función de esta Dirección fue necesario que el Gobierno Federal ordenara el levantamiento del “Censo de Funcionarios y Empleados Públicos, 30 de noviembre de 1930”, realizado por la Dirección General de Estadística de la Secretaría de la Economía Nacional.<sup>(14)</sup> Las quince dependencias del Poder Ejecutivo Federal y los tres únicos organismos paraestatales de entonces (Universidad Nacional, Beneficencia

- (10) Las críticas a la burocracia en México han sido dirigidas, desde el siglo pasado y antes, a la falta de profesionalismo y al exceso de protección de los empleados públicos, tal y como se puede apreciar en el discurso de José Ma. Luis Mora (1837), “Los efectos perniciosos de la empleomanía”, en Obras Suetitas, México, Porrúa, 1963.
- (11) Hidalgo abolió la esclavitud como uno de sus primeros actos reivindicatorios; Morelos estableció en los “Sentimientos de la Nación” el sentido de la Independencia, no tanto para separarse de España sino para procurar la igualdad en una nueva sociedad de hombres libres. Asimismo, la reforma significó no sólo la separación entre Iglesia y Estado sino la redistribución de la riqueza; se trataba, al fin y al cabo, de restarle poder económico a la Iglesia, así, un hecho indudable a favor de la justicia social, fue el reconocimiento del individuo como ciudadano. Igualmente, dentro de las instituciones creadas en el Siglo XX relacionadas con los derechos sociales, destacan la Reforma Agraria, el reforzamiento de la SEP a nivel nacional, la salud pública, la seguridad social, las condiciones laborales, la vivienda, la urbanización, la infraestructura, etc. Junto a esta creación de instituciones, es importante considerar el crecimiento poblacional: de 15 millones en 1900 a 100 millones en el año 2000 (un análisis objetivo de esta circunstancia explica, pero no justifica, el dramático rezago mexicano en materia de justicia social).
- (12) Haro Bélchez, Guillermo. El Servicio Público de Carrera en México: tradición y perspectivas. INAP Miguel Ángel Porrúa. México. 2000. Guerrero, Omar. El Funcionario, el Diplomático y el Juez. INAP. México. 1998.
- (13) Ley de Pensiones Civiles de Retiro en Agosto de 1925. Haro Bélchez, op. cit. p. 48
- (14) Dirección General de Estadística. Censo de funcionarios y empleados públicos, 30 de noviembre de 1930. Secretaría de la Economía Nacional, México. 1934.

Pública y la propia Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro) arrojaron un total de 40,442 personas. Como veremos más adelante, la situación ha variado. Promover la justicia distributiva, idea imperante en 1934, o la necesidad de mantener el control político de los empleados públicos, o las dos cosas, motivaron a Abelardo L. Rodríguez a publicar un peculiar Acuerdo Presidencial que establece la "Organización y Funcionamiento del Servicio Civil",<sup>(15)</sup> peculiar por su efímera vigencia (abril-noviembre de ese año), y por una declaración digna de Tirano Banderas<sup>(16)</sup>: "Abdico a la facultad constitucional que tengo para nombrar libremente a funcionarios y empleados que dependan del Poder Ejecutivo".<sup>(17)</sup>

A pesar de la "abdicación", tal Acuerdo exime de su observancia a una larga lista de puestos que van desde los secretarios y jefes de departamento, hasta los empleados supernumerarios (sic), pasando por oficiales, secretarios particulares, ayudantes, choferes y servidumbre (sic).<sup>(18)</sup>

No obstante la precariedad del Acuerdo, sin duda constituye un precedente para el servicio público. En ese documento aparece lo que hoy sería calificado como "equidad de género", al señalar que "no habrá distinción de sexos en su aplicación" (la sigue habiendo). Por otra

parte, prohibía a los extranjeros participar en el Servicio Civil de Carrera<sup>(19)</sup> (en la Ley recién aprobada, dicha condición se modifica).

Un año después, en 1935, ya en pleno corporativismo, se crea la Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado (AOTE), que aglutinó a sindicatos tales como: "Agricultura y Fomento", "Obras Públicas", "Forestal de caza y pesca del Distrito Federal"; "Beneficencia Pública"; y los de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; y de Economía Nacional, entre otros. La AOTE formaría parte del Comité Nacional de Defensa Proletaria, impulsado por Vicente Lombardo Toledano.<sup>(20)</sup>

El régimen presidido por Lázaro Cárdenas se caracteriza por el auge de las organizaciones obreras y campesinas. En el Sector Público, además de la AOTE, surgen los sindicatos de Telegrafistas, Caminos, Empleados Postales, Obras Públicas, el Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública; y nuevas agrupaciones como el "Alo Izquierda de Empleados Federales" o la "Unión de Empleados de Gobierno".<sup>(21)</sup>

En el contexto de un gobierno popular, fraguado en una revolución armada y legitimado en una nueva Constitución Política, en un país en circunstancia

(18) *Ibidem*. Artículo 2.

(19) *Ibidem*, artículos 10 y 11. (Esta disposición fue modificada, primero en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938, en el art. 6°; que a la letra dice: "Todos los trabajadores federales deberán ser de nacionalidad mexicana, y sólo podrán ser substituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos técnicos que puedan desarrollar eficientemente el servicio de que se trate. La substitución será decidida por el titular de la Secretaría o Departamento de Estado respectivo, oyendo antes al sindicato que corresponda y, en caso de desacuerdo entre éste y el titular, se estará a lo que resuelva el Tribunal de Arbitraje.". Posteriormente fue ratificada, si bien modificada, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, art. 9° que a la letra dice: "Los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser substituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La substitución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato.")

(20) FSTSE. Testimonios Históricos: La lucha por una ley protectora de los trabajadores y el surgimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. FSTSE. México. 1982. pp. 29-32.

(21) *Ibidem*

similar a la de un escritor frente a una hoja en blanco (había todo por hacer), los obreros, lo mismo que los empleados públicos, se asumen como parte de la clase trabajadora. No hay diferencias entre ellos, unidos luchan por reivindicar sus derechos a mejores condiciones de vida.

Así, en 1936, descansando en la AOTE y en otros sindicatos, se crea la Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE), que habría de ser parte fundadora de la aún actuante Confederación de Trabajadores de México (CTM). Un aspecto característico de la FNTE era su aspiración de alcance nacional al pretender representar, individual y colectivamente, a los trabajadores de los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) así como a los pertenecientes a los tres poderes de la Unión.<sup>(22)</sup> Su ambición era grande (nunca lo logró).

#### IV. El Desarrollo...

En ese camino, en 1938, por iniciativa del Ejecutivo Federal, entra en vigor el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.<sup>(23)</sup> Paralelamente, sustentada en la FNTE, se crea la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE),<sup>(24)</sup> que excluye de su manto a los trabajadores públicos de los estados y municipios e impide la afiliación individual, para agrupar solamente a los sindicatos de los poderes federales. Uno de los rasgos fundamentales de

esta organización era su misión de control político en un país con crecimiento acelerado, abocado a fortalecer institucional y pragmáticamente al presidencialismo mexicano.

La FSTSE obtiene su registro ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en noviembre de 1940,<sup>(25)</sup> en el ámbito del Departamento del Trabajo. En materia de conflictos laborales, continuaba un trato sin distingos entre los trabajadores públicos y privados.

Al año siguiente, 1941, la política laboral, recargada a la izquierda con Cárdenas, vira hacia la derecha con Ávila Camacho. Se ponen en práctica las nuevas relaciones entre el gobierno y sus empleados, establecidas en el Estatuto de 1938, que define, entre otras cosas, la separación entre trabajadores de base y de confianza. El gobierno emite "nombramientos" en lugar de firmar contratos, se asume más como "empleador" que como "patrón". El "Contrato Colectivo de Trabajo", se sustituye por las "Condiciones Generales de Trabajo". Se establecen las Bases para el Escalafón en la Administración Pública Federal, intentando, débilmente, construir una carrera administrativa. Se ordena la desaparición de las juntas arbitrales que existían en cada dependencia, e importante resulta señalar la prohibición a los sindicatos burocráticos de adherirse a centrales obreras. En la práctica, que no en el Estatuto, se nulifica el derecho de huelga.

(22) Ibidem, pp. 53 71.

(23) Secretaría de Gobernación, Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1938. México.

(24) La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, FSTSE, queda constituida formalmente el 29 de octubre de 1938. FSTSE. Testimonios... op. cit. p. 569 571.

(25) Ibidem p.

Estas medidas otorgaron al Gobierno Federal un mayor control sobre la masa de trabajadores burocráticos a cambio de estabilidad en el empleo.

Casi dos décadas después, el país y el sector público habían crecido. El Gobierno Federal se había diversificado y su fuerza laboral aumentado.

En 1959 gobernaba López Mateos se agrega el apartado "B" al artículo 123 Constitucional, se publica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (que sustituye al Estatuto) y se crea, sobre la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, ISSSTE (para burócratas federales y sus dependientes).<sup>(26)</sup> Es hasta este momento en que se distingue a los empleados públicos de otro tipo de trabajadores, colocándoles bajo un régimen jurídico político especial. Se privilegia el liderazgo sindical a cambio de la lealtad al Presidente: una vez más, el control político cobra relevancia sobre la profesionalización de los servidores públicos. La base de la permanencia y el ascenso son los años de servicio y sólo formalmente la capacidad.

Como apoyo al crecimiento y diversificación de la función gubernamental, hacia la mitad de 1950, la Universidad Nacional Autónoma de México establece la Escuela Nacional

de Ciencias Políticas y Sociales (ahora Facultad), en la cual se instauró la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Actualmente, esta carrera se estudia en 27 universidades públicas y en 15 privadas.<sup>(27)</sup> En 1974 se crea el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública en el que hoy en día están agremiados 1,600 profesionales.<sup>(28)</sup> Durante cuatro décadas han egresado de esta carrera alrededor de 16,000 estudiantes (aproximadamente el 90% presta sus servicios en los tres órdenes de gobierno) y están en aulas cerca de 10,000 alumnos en el 2003. De los egresados sólo 6,500 cuentan con cédula profesional.<sup>(29)</sup>

Volviendo a la cadena de esta evolución, en 1967 hubo dos modificaciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.<sup>(30)</sup>

La primera perfecciona la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Por otro lado, aclara la calidad de trabajadores de base para los directores y subdirectores de las escuelas del Instituto Politécnico Nacional y de las escuelas Normales para Maestros. Previene el procedimiento para clasificar las oposiciones de las plazas de personal médico.

(26) Semanario Judicial de la Federación. T. XXV, P. 918. En Haro Bélchez, ... op. cit. p. 51.

(27) Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Asociación Nacional de Estudiantes de Ciencia Política y Administración Pública.

(28) Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, [www.cncpyap.org.mx](http://www.cncpyap.org.mx)

(29) Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.

(30) Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se adiciona el artículo 119 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en Diario Oficial de la Federación. 20 de enero de 1967.

(31) Cabe recordar el movimiento médico que en ese año puso en jaque la prestación de los servicios de salud en el Distrito Federal, Historia del Movimiento Médico. Juan Carlos García Guzmán. Documento inédito. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1971. Consultar la prensa de la época.

La segunda alerta sobre el mercado ausentismo de los trabajadores en general, y en lo particular de los adscritos a los servicios médicos,<sup>(31)</sup> el ordenamiento trata de evitarlo.

La administración 1970-76 da de alta la Dirección General de Estudios Administrativos dentro de la estructura de la Secretaría de la Presidencia, cuya labor primordial fue asistir técnicamente la elaboración del Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal (de la administración central y de la descentralizada y de participación estatal mayoritaria). Se computaron 1'398,410 empleados públicos: ¡tres mil por ciento más que cuarenta años antes!

Dicho censo fue publicado en 1975 por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.<sup>(32)</sup> La presidía la Secretaría de Gobernación con la participación de titulares y suplentes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social, de la Presidencia y del ISSSTE, junto con representantes de la FSTSE.

En la vertiente de la profesionalización, en 1971, quizá para dar respuesta a los ordenamientos constitucionales contenidos en el artículo 123, apartado B, fracciones VII y VIII, que cito textualmente:

VII. "La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública".

VIII. "Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad ...",

dentro de la estructura del ISSSTE se crea el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, CNCA,<sup>(33)</sup> destinado exclusivamente a los trabajadores sindicalizados. Con el tiempo, el CNCA se transformaría en Instituto Nacional de Estudios Sindicales y de Administración Pública,<sup>(34)</sup> bajo la responsabilidad única de la FSTSE donde actualmente se imparte, desde 1988, la licenciatura en Derecho Burocrático,<sup>(35)</sup> destinada a la defensa de las conquistas laborales.

En 1972, la política de justicia social impulsa el establecimiento del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado, el FOVISSSTE,<sup>(36)</sup> en concordancia con el del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT.

(31) Cabe recordar el movimiento médico que en ese año puso en jaque la prestación de los servicios de salud en el Distrito Federal, Historia del Movimiento Médico. Juan Carlos García Guzmán. Documento inédito. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1971. Consultar la prensa de la época.

(32) Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, 1975. Dos Tomos. México. 1976.

(33) El Centro Nacional de Capacitación Administrativa, CNCA, se crea en 1971 para encargarse de las tareas de capacitación destinadas a los empleados públicos de base. Este Centro trabajó en coordinación con la Presidencia de la República, a la que le corresponde la capacitación de los empleados de confianza. Carrillo Castro, Alejandro. La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los medios para alcanzar el modelo de país al que aspiramos. ISSSTE. México, 1977.

(34) El CNCA fue trasladado a la FSTSE en la década de los 80's, y se transformó en el Instituto Nacional de Estudios Sindicales y de la Administración Pública, con las mismas atribuciones que su antecesor.

(35) La licenciatura se imparte en doce cuatrimestres, y han egresado de la misma 140 personas por año. (1400 en total).

(36) Decreto por el que se reforma el inciso f, de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 Constitucional en Diario Oficial de la Federación. 10 de noviembre de 1972.

Durante el período 1976-82, en el marco de la Reforma Administrativa, que fue estructural, procesal y funcional, se crearon los Comités Técnicos de Administración y Desarrollo de Personal con una visión de sistema integral, conformada por los subsistemas de: planeación de recursos humanos, empleo, remuneraciones, relaciones laborales, capacitación y desarrollo, y evaluación. Para la armonización y toma de decisiones en ese sistema, había una correspondencia en la cúspide entre la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y la FSTSE y en cada dependencia y entidad, entre el titular, el secretario general del sindicato, la oficialía mayor y la dirección general de personal. Esta forma de actuación respecto del personal público, con el tiempo se vio truncada, como veremos más adelante.

Mientras tanto, vale la pena mencionar que como parte del esfuerzo de profesionalización de la Administración Pública, el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, creado como asociación civil en 1955, inicia sus tareas de consultoría para el gobierno federal y comienza a impartir cursos de actualización y metodología en apoyo de la Reforma Administrativa del sector público, en 1977. La profesionalización de la función pública en general y de los servidores públicos en lo particular, es un tema fundacional del INAP,<sup>(37)</sup> lo cual se manifiesta a través de diversas vertientes: la investigación,<sup>(38)</sup> la profesionalización y actualización permanente,<sup>(39)</sup> la consultoría y asistencia técnica,<sup>(40)</sup> así como la conjunción de esfuerzos que en la materia realizan los estados y municipios.<sup>(41)</sup>

(37) En el Acta Constitutiva de 1955, se plantea que el INAP "Promoverá el desarrollo de las Ciencias Administrativas en México... (así como) agrupar los esfuerzos de las personas interesadas en el estudio, la investigación o la práctica de la administración pública ..."

(38) Entre otras investigaciones se han publicado: El Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores del Estado, serie Praxis n°42, 1981; La Profesionalización del Servicio Público, serie Praxis n° 91, 1996; La Modernización de la Administración Pública en México, 1996; La Organización de la Administración Pública ante los nuevos retos del Estado, 1997; El Funcionario, el diplomático y el Juez. Las Experiencias en la Formación Profesional del Servicio Público en el Mundo, 1998; Profesionalización de los Servidores Públicos, 1998; Cómo servir mejor a los ciudadanos, 1999; Profesionalización de los Servidores Públicos Locales en México, 1999; Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas, 2000. Así mismo se llevó a cabo un estudio de Derecho Comparado respecto al servicio profesional de carrera en países europeos y americanos, de la misma manera se llevó a cabo el seminario Servicio Público de Carrera en México, experiencias y perspectivas, 2001. La Revista de Administración Pública, publicación oficial del INAP, ha dado espacio a numerosos artículos sobre el tema, entre estos destacan La Formación de Funcionarios Públicos, RAP n° 1, enero-marzo de 1956; El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, RAP n° 3, julio-septiembre de 1956.

(39) Actualmente el INAP imparte tres maestrías: Administración Pública, Finanzas Públicas, e Informática; la licenciatura en Gobierno y Administración Pública; siete especializaciones: "Informática Gubernamental", "Finanzas Públicas", "Recursos Materiales", "Análisis de Políticas Ambientales", "Administración y Desarrollo de Personal"; además se han desarrollado diplomados y talleres con temas de interés nacional. Se mantiene un intenso programa de cursos cortos e institucionales, entre los que destacan: Taller de Transparencia y el Seminario de Instrumentación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

(40) Se han proporcionado servicios de consultoría a instituciones Federales, Gobiernos Estatales y Municipales, entre ellos: Senado de la República, "Modernización y racionalización de los Servicios Técnicos y Administrativos"; Secretaría de Salud, Comisión Federal para la Protección contra riesgos Sanitarios (Cofepris), "Escenarios para la Organización de la Comisión Federal para la Protección contra riesgos Sanitarios", "Manual General de Organización", "Taller de Planeación Estratégica", "Taller para evaluar la estructura orgánico-funcional", "Manuales de Procedimientos Administrativos", "Impactos en costos y beneficios de cambios regulatorios", Institutos Nacionales de Salud: "Diagnóstico sobre su situación actual", Consorcio Mujer y Salud: "Diseño de su instrumento de creación"; al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, "Taller para la elaboración de la normatividad específica de operación", "Reglamento Interior"; en el Instituto Politécnico Nacional, "Libros Blancos", "Taller de Control Interno"; en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, "Evaluación del Fondo para la Creación de Cátedras Patrimoniales de Excelencia y del Fondo para Retener en México y repatriar a los Investigadores Mexicanos", entre otras.

(41) Entre las publicaciones periódicas del INAP está la Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal, ha publicado en coedición con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos la serie de nueve manuales de administración municipal. Además se cuenta con una Red de Institutos de Administración Pública de las entidades federativas.



El tema de la profesionalización lo retoma el gobierno durante 1982-88. Por Acuerdo Presidencial nace la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil<sup>(42)</sup>, instancia que reflejaba la necesidad de acercamientos políticos e instrumentación técnica entre las Secretarías de Gobernación, la entonces nueva de Programación y Presupuesto (que la presidió), la también recién creada Contraloría General de la Federación, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social y el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

En ese Acuerdo se habla de un servicio civil de carrera sin definirlo, se involucra a los estados y municipios sin prever mecanismos de coordinación, pero sobre todo se le otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto la facultad de proponer las medidas para asegurar “la correcta ejecución de las decisiones...<sup>(43)</sup>”, lo cual significó un cambio de paradigma.

En ese sexenio se publica el “Quién es quién en la Administración Pública de México”<sup>(44)</sup> (802 fichas biográficas), trabajo analizado en “Nuestra Clase Gobernante”<sup>(45)</sup>, por referirse a los funcionarios que ocupaban los cargos de Director General hasta secretarios de Estado (mandos superiores del Ejecutivo). El perfil de los servidores públicos, derivado de ese estudio fue el siguiente:

CARACTERÍSTICAS	HOMBRES	MUJERES
Proporción	94.26%	5.74%
Edad	45 años	42 AÑOS
Experiencia en el Sector Público	17 años	14 años
Profesión predominante	Lic. en Derecho	Lic. En Derecho
Casa de estudios	UNAM	UNAM
Postgrado	NO	NO
Puestos públicos previos	7	5
Afiliación partidista	No	No
Experiencia docente	Si	Si
Lugar de origen	Provincia	Ciudad de México
Publicaciones	No	No

Posteriormente se publicaron los “Diccionarios Biográficos del Gobierno Federal”, que incluían al personal directivo mencionado, tanto de carácter administrativo como sustantivo, de los tres poderes de la Unión. El último “Diccionario” se publicó en el año de 1992, con una addenda en 1993. Esa información biográfica sólo tuvo fines de difusión. Aunque su análisis estadístico y cualitativo es interesante, no tuvo consecuencias político-administrativas. En otros términos, no generó decisión alguna sobre la profesionalización.

A pesar de ese loable esfuerzo por transparentar la carrera de los funcionarios públicos, el concepto de servicio civil quedó inacabado, pues la visión funcional e integral, el enfoque sistémico, fue sustituida por el del control y disciplina presupuestarios.

Decíamos que el paradigma cambió, y así fue porque en el mundo los paradigmas se modificaron. Quienes antes abogaban por un Estado actor y promotor del desarrollo (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco

(42) Secretaría de Gobernación. 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 junio 1983, México.

(43) *Ibid.*

(44) Presidencia de la República. Quien es Quien en la Administración Pública de México. México. 1983.

(45) Castelazo, José R., Nuestra Clase Gobernante, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Investigaciones en Administración Pública, 1985.

Interamericano de Desarrollo), reorientaron sus políticas en el sentido de reducir el tamaño del Estado, procurar un “déficit cero”, reestructurar organismos públicos, fusionarlos o desaparecerlos, y abrir espacios públicos al capital privado, particularmente transnacional. De esta manera se fue instrumentando la primera de las reformas “estructurales”.

Durante 1988-94, la “buena” administración de personal era la que menos gastaba y la que menos plazas tenía. Se instrumentó la política de congelamiento de plazas, no sustitución de vacantes, y sobre todo, recortes presupuestales. La Unidad de Servicio Civil en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ya había desaparecido la de Programación y Presupuesto) era el más eficaz cancerbero de esta política<sup>(46)</sup>. Tal situación continuó y se perfeccionó en el siguiente sexenio. Se trataba, y aun se trata, de ahorrar a toda costa.

En este entorno, los procesos de reclutamiento y selección, la inducción al puesto y la capacitación y desarrollo, significaban inversiones de largo plazo, pero demandan erogaciones inmediatas que el gobierno no estaba dispuesto a realizar, pues no tenían cabida en esta política. Comenzaba la sangría de recursos humanos (que aun continúa) del servicio público hacia un destino incierto mediante la estrategia

inducida desde el poder, eufemísticamente denominada “retiro voluntario”.<sup>(47)</sup>

México, como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde 1994, habría de adoptar la política de profesionalización del servicio público recomendada para los países integrantes. Hasta ese momento, como se ha revisado, nuestro país era omiso en el cumplimiento de tal condición.<sup>(48)</sup>

## V. Situación Contemporánea

Así, el 28 de abril de 1998 el Senado de la República admite una Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos en la Administración Pública Federal Centralizada<sup>(49)</sup>, la cual se “murió” en comisiones y ni siquiera fue dictaminada. Evidentemente no estaban dadas las condiciones políticas para su impulso a final de sexenio.

Sin embargo, no todo fue en vano, tal Iniciativa habría de servir como base a la actual Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, aprobada en abril de 2003<sup>(50)</sup> (la estructura básicamente es la misma. De hecho, cambia la denominación de algunas instancias como la “Comisión Técnica” por “Consejo Consultivo”; a los “Comités” de las dependencias se les agrega que serán “técnicos de

(46) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Reglamento Interior en Diario Oficial de la Federación. Diciembre de 1988

(47) La estrategia “retiro voluntario” consiste en promover que los servidores públicos con determinada antigüedad adelanten su retiro, para que con ello, puedan jubilarse anticipadamente, así, su plaza queda vacante y no es cubierta por ningún otro funcionario.

(48) OECD Act. Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, en [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

(49) Senado de la República. Iniciativa con Proyecto de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada. Diario de Debates. 28 de abril de 1998.

(50) Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. Jueves 10 de abril de 2003.

profesionalización y selección”; se modifica el término “Reclutamiento” por el de “subsistema de ingreso”; el de “Capacitación y educación formal” por el “subsistema de capacitación y certificación de capacidades”, entre otras modificaciones).<sup>(51)</sup>

El año 2000 significó un cambio fundamental para el sistema político administrativo mexicano: el Partido Revolucionario Institucional sería desplazado del Poder Ejecutivo Federal<sup>(52)</sup>. La “alternancia” en el poder presidencial fue lo que se inauguró en la democracia mexicana. Esta circunstancia abrió el camino para dar estabilidad a la administración pública independientemente de partido que ocupara la presidencia. En otros términos, se dieron las condiciones políticas adecuadas al establecimiento, ahora sí, de una Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.

Ante la inminencia de la puesta en marcha de la nueva Ley, es importante revisar algunos aspectos cuantitativos y cualitativos que nos permitan prever obstáculos e identificar campos de oportunidad para su instrumentación.

En vista de estos antecedentes, es momento de referirnos al perfil de los servidores públicos federales. Imaginemos una pirámide estratificada en tres capas:

## VI. Perfil de los Servidores Públicos Federales.

- En la base (por así decirlo pues ocupa prácticamente todo el volumen de la pirámide) encontramos a los empleados operativos, trabajadores sindicalizados (FSTSE): alrededor de dos millones de servidores públicos, incluidos los “descentralizados”, de las Secretarías de Educación Pública y de Salud, los cuales aunque no aparecen en el gasto corriente de las dependencias, continúan en el presupuesto federal al ubicar la nómina de este personal en cada Estado de la República (tema ineludible en el nuevo arreglo del federalismo).
- La cúspide donde se ubican los funcionarios designados libremente por el Presidente de la República o por los titulares de las dependencias. Sus integrantes se dedican a tres funciones: orientación ideológica-política, planeación estratégica y toma de decisiones. Son los negociadores, los que propician los acuerdos fundamentales, dan seguimiento a la instrumentación de los programas. En ellos descansa el programa político del Presidente en turno. Se trata de unos dos mil servidores públicos (secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, coordinadores, titulares de unidades, y sus equipos directos).

(51) Senado de la República. Iniciativa ... op cit.

(52) Efectivamente los resultados electorales fueron: X para el PAN, X para el PRI y X para el PRD.

- La franja, llamémosle “profesional-técnica”, abocada a cristalizar las decisiones mediante la dirección, coordinación, supervisión, evaluación y control, cuya funcionalidad está amparada en el nombramiento o en contratos temporales por honorarios. Su número oscila entre 50 y 70 mil servidores públicos.

## Distribución del Personal Público Federal 2003\*



\* Fuente: Presupuesto de egresos del Gobierno Federal 2003 en relación con la Administración Pública Federal Centralizada y organismos desconcentrados de cada dependencia

## VII. Las Tribulaciones del Servicio Profesional de Carrera.

### Sólo unos cuantos puestos.

Además de su alcance numéricamente limitado, abarca sólo unos cuantos puestos de la Administración Pública Federal: “Enlace”, “Jefe de Departamento”, “Subdirector”, “Director de Área”, “Director General Adjunto”, “Director General”, y cargos equivalentes<sup>(53)</sup> (en el gobierno federal existen 799 puestos de base, 708 de confianza (mandos medios) y 37 de mandos superiores)<sup>(54)</sup>.

### Excepción de estados y municipios.

El universo de aplicación de la Ley también se ve reducido por su carácter federal (quedan fuera estados y municipios). Actualmente en los estados laboran un millón y medio de servidores públicos y 500 mil en los municipios.<sup>(55)</sup>

### Excepción del Legislativo y Judicial.

A pesar de referirse a puestos de carácter administrativo, también quedan fuera los cargos de esta naturaleza en los poderes Legislativo y Judicial.

### Excepción del ámbito paraestatal.

Este espacio se contrae todavía más en el propio ámbito federal, toda vez que existen órganos descentralizados, como Petróleos Mexicanos (con 135 mil trabajadores), Comisión Federal de

Electricidad (con 80 mil), el Instituto Mexicano del Seguro Social (con 380 mil), excluidos del Sistema.<sup>(56)</sup>

### Existen otros ordenamientos similares.

Previamente a la expedición de esta Ley, las Secretarías de la Defensa, Marina, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores contaban con sistemas propios, los cuales también se excluyen, al igual que el de la Procuraduría General de la República.

Por otra parte, diversos organismos públicos han establecido su propio sistema de Servicio Civil: el Instituto Federal Electoral, el Sistema de Administración Tributaria, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, entre otros. Los dos últimos habrán de adaptarse a lo establecido en el nuevo Ordenamiento.

### Contradicciones legales.

En materia de extranjeros en el servicio, la Ley entra en contradicción con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,<sup>(57)</sup> lo cual debe subsanarse pues la impartición de la justicia laboral puede complicarse al invocar dos normas distintas: la nueva flexibiliza la contratación de extranjeros siempre y cuando cumplan los requisitos migratorios,<sup>(58)</sup> mientras que la Ley para los Trabajadores de Base condiciona el nombramiento a la inexistencia de un mexicano capaz de cumplir esa función. Hay que recordar que la LFTSE

(53) Secretaría de la Contraloría ... op. Cit.

(54) Catálogo de puestos del Gobierno Federal (2003), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Servicio Civil, transferida a la Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM).

(55) Entrevista inédita a Carlos Gadsden, Director General del INAFED, 27 de octubre de 2003.

(56) Esta información se encuentra disponible en las páginas web de las tres instituciones anteriormente mencionadas: [www.pemex.com.mx](http://www.pemex.com.mx), [www.cfe.com.mx](http://www.cfe.com.mx) y [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx)

(57) Vid supra, nota 19

(58) Secretaría de la Contraloría ... op. cit. Art. 21°, fracción I.

jurisdiccionalmente puede aplicarse a los trabajadores de confianza, cuando no se trate de estabilidad en el empleo.

El marco normativo que configura al Servicio Profesional de Carrera como política pública, además de la propia Ley, está constituido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley de Premios Estímulos y Recompensas, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *et. al.* Su relación sólo es explícita con la del Procedimiento y no obstante, queda insuficientemente explicada.

#### **Problemas adicionales.**

Además de los retos descritos que afronta la Ley, habrá algunos otros de carácter operativo:

#### **“Taponeo” en las direcciones generales.**

Considerando una trayectoria de quince años entre ser Jefe de Departamento y Director General, y si el promedio de estancia en el servicio público es de 30 años para jubilarse, resulta que se va a “taponear” el acceso a la cúspide puesto que los directores generales (hasta donde llega el Servicio) se considerarán y serán considerados como indispensables y defenderán a capa y espada sus intereses, serán casi inamovibles. En otros términos la movilidad y la “flexibilidad” (atributo del nuevo sistema), se verán atrofiadas.

#### **Certificación de competencias: ¿motivación o frustración?**

El sistema se basa en la “certificación de competencias” con el propósito de acotar o anular la libre designación en los puestos del Servicio. Este tipo de evaluación, teóricamente está diseñada para motivar al personal dentro de un medio ambiente en el cual el trabajador cuenta con la seguridad laboral sobre otro tipo de consideraciones. Se parte del principio de que el empleado va a desarrollar sus mejores potencialidades porque tiene garantizado el empleo; piensa que si se aplica le irá mejor. Sin embargo, si la certificación sirve para condicionar su permanencia en la institución, generará tensiones adicionales a las cargas de trabajo y a la larga un problema de cumplimiento por parte de las dependencias.

Si una persona resulta competente y se capacita constantemente, esto es, se prepara actitudinalmente, y al final no encuentra espacios a los cuales acceder, buscará moverse horizontalmente con el problema de que cambiarse de dependencia significa enfrentar una problemática adicional, pues otro de los atributos del Sistema es estar “descentralizado”, lo cual implica exclusividad en cada órgano administrativo. En efecto, la naturaleza de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, aunque se parece, es distinta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA, o la de ésta con la Secretaría de la Reforma Agraria, SRA, por sólo citar un ejemplo.

En estas circunstancias, en caso de abrirse un concurso se pondría en desventaja a unos trabajadores frente a otros. A lo largo de unos cuantos años tales concursos se verían reducidos por la permanencia de los ocupantes en los cargos de mayor jerarquía. En consecuencia, la frustración sería uno de los efectos más perniciosos del Sistema.

### **Evaluación de 360 grados para la “certificación de competencias”.**

El sistema plantea una evaluación de 360 grados (por el jefe, por las personas que ocupan cargos jerárquicos similares y por los subordinados). Esta evaluación podría estar sujeta a cargas subjetivas que en su caso conducirían a injusticias en detrimento de la persona y del sistema.

### **La certificación ¿negocio privado?**

Queda por resolver qué instituciones certifican, cuál es el costo de tal certificación y quiénes la sufragan. Además, toda certificación requiere de una evaluación que también cuesta ¿se podría interpretar que la certificación y la evaluación, con la consiguiente capacitación, supondrían un negocio privado?

### **La elusión legitimada.**

De acuerdo con la propia Ley, serán más los puestos no sujetos al Servicio Profesional de Carrera, que aquellos considerados en la misma (paradójicamente el propio

ordenamiento legitima su elusión). Independientemente de que los posibles ocupantes llenen o no los requisitos del perfil del puesto, la discrecionalidad de los titulares seguirá siendo amplia.

### **La posible politización.**

Habrán casos de algunos puestos que aunque hipotéticamente se encuentren dentro del Servicio, como los Delegados Federales, dada su naturaleza política, producto de una negociación entre el Estado de que se trate y la Federación, habrán de ser designados libremente. Hay más de 1,000 oficinas federales en toda la República, sólo es menester consultar los reglamentos interiores de las dependencias o los documentos que regulan a las entidades de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, la alternancia en el poder puede cambiar las prioridades y las visiones de los grupos que accedan a la más alta jerarquía de la Administración Pública Federal, y toda vez que los titulares tienen derecho a proponer los cargos de libre designación, podría reeditarse el “sistema de botín” (todo para el partido ganador) tan criticado y tan temido, una de las prácticas a combatir por la nueva Ley.

### **La limitada socialización.**

El Servicio Profesional de Carrera inició su observancia el 7 de octubre de 2003, en un vacío en cuanto a su organización e instrumentación. Empezó en el aire,

su reglamento estará listo y entrará en vigor en abril de 2004.

Al respecto, no es pública la participación de los Colegios de Profesionales de Ciencias Políticas y Administración Pública, de Licenciados en Administración, de Contadores Públicos, de Abogados, de Economistas, Médicos, Ingenieros, Civiles, Arquitectos, etcétera -, es decir, no han sido consultados ¿De dónde habrán de salir las premisas y parámetros de las profesiones? ¿De la simple definición de puestos? ¿Y la ética profesional?

El Servicio Profesional de Carrera, por su reducido campo de aplicación, difícilmente repercutirá en la calidad de los servicios públicos o en los proyectos de vida de los trabajadores. En este capítulo la Presidencia de la República, a través de la Oficina para la Innovación Gubernamental firmó un Acuerdo para el impulso a la innovación y la calidad en el servicio público con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) el 6 de diciembre de 2002, en donde se establecen cuatro compromisos:

“1.- Trabajar coordinada y permanentemente en el impulso a los programas de Cultura, Recreación, Fomento al Deporte, al Turismo Nacional, como sustento de superación que conlleva al bienestar general de los trabajadores y sus familias.

- 2.- Impulsar programas y sistemas orientados a la Capacitación y Profesionalización de los Trabajadores.
- 3.- Promover conjuntamente la Cultura de la Innovación y Calidad entre todos los trabajadores al servicio del Estado.
- 4.- Desarrollar las anteriores tareas a través del trabajo conjunto en Mesas Mixtas, como un proceso de colaboración permanente.”<sup>(59)</sup>

Ninguno de estos compromisos se ha cumplido sin mediar explicación sobre el particular.

#### **Readecuar la realidad orgánica: “casar” puesto y persona.**

La instrumentación del Servicio Profesional de Carrera implica recatalogar todos los puestos, no sólo los del Servicio; actualizar sus descripciones, analizar perfiles, elaborar programas de capacitación generales y específicos, establecer nuevos criterios escalafonarios, etc. Será indispensable redefinir la realidad orgánica pues normalmente las personas no desempeñan los puestos que se encuentran enlistados en las estructuras presupuestales.

#### **Incluir el factor de la responsabilidad en el servicio público.**

En el Servicio Profesional de Carrera están involucrados cuatro aspectos que, en conjunto, integran la “EXPERTISE”:

(59) Este acuerdo puede consultarse en los diarios de circulación nacional del 7 de diciembre 2002.



- Actitud (con énfasis en la identidad);
- Conocimientos;
- Experiencia, y
- Habilidades.

No obstante, en la Ley se ha soslayado un aspecto fundamental: la responsabilidad en sus tres vertientes, la social, la política y la administrativa, a partir de la vocación y capacidad de servicio que debe sembrarse y desarrollarse en cada servidor público.

Las prioridades de la responsabilidad social, están orientadas por las necesidades y demandas más sentidas de la población, por lo tanto, la gestión pública habrá de estar dirigida al bienestar e interés general, configurando una acción gubernamental que busque la equidad en la distribución de bienes y servicios.

La responsabilidad política consiste en encontrar los mecanismos que garanticen la estabilidad y el equilibrio entre las distintas fuerzas que actúan desde y en torno al poder público. En este entendido, la gestión pública habrá de reforzar el tejido social. Del gobierno se espera que sea incluyente, que reconozca la pluralidad y que haya una participación social corresponsable. La rendición de cuentas es obligación ineludible.

La responsabilidad administrativa evidentemente busca la eficiencia y la eficacia, la honestidad en el ejercicio y aplicación de la autoridad y la transparencia frente a la sociedad.

## VIII. Conclusiones.

La sola existencia de la Ley no garantiza ni la configuración ni la adecuada instrumentación y menos la operación del Servicio Profesional de Carrera. Es importante estar conscientes de sus limitaciones, algunas de las cuales han sido abordadas en este ensayo.

No obstante, el Servicio Profesional de Carrera puede considerarse un importante nicho de oportunidad para todos. Es un llamado a la profesionalización de los servidores públicos, un esfuerzo por elevar la calidad de la gestión pública en beneficio de la sociedad. Para ello será necesario:

### Involucrar a la FSTSE.

Esta decisión significaría reconocer la necesidad de incrementar la capacidad política, la técnica y la administrativa del sector público en su conjunto, por supuesto con la participación activa de los representantes sindicales de cada dependencia y de los propios sindicalizados. La capacitación y desarrollo representan un derecho y a la vez una obligación para todo servidor público.

### Ampliar la cobertura.

Además de incluir a los trabajadores de base, el sistema demanda incorporar a los funcionarios de la cúspide de la pirámide gubernamental mediante la formación estratégica, direccionalidad del cambio, coordinación

intergubernamental y perfeccionamiento administrativo por lo menos cada seis meses.

El Servicio debe extenderse al sector paraestatal y por inducción a los estados y municipios y a los puestos administrativos de los otros poderes.

### **Transparentar.**

Transparentar el Sistema mediante procedimientos claros, socializados y consensuados entre los distintos actores, pues no puede imponerse por obligación so riesgo de perderlo al cambio de gobierno. Los involucrados deben manifestar su acuerdo para hacer suya esta innovación. Tal decisión supone la revisión periódica de la Ley para mejorarla constantemente. En este momento, la oportunidad de rectificar y reorientar la política, es el Reglamento.

Mejorar la gestión pública y establecer un marco de seguridad y desarrollo laboral, la certificación de conocimientos y competencias habrá de ser responsabilidad de cada dependencia y/o entidad con presupuesto público canalizado específicamente a tal fin:

- El uso del presupuesto público obliga a rendir cuentas sobre el desempeño del Servicio Profesional.
- Si cada aspirante a ocupar un cargo hubiera de pagar su propia certificación, ese sólo hecho no le garantiza su incorporación al servicio, toda vez que

estará compitiendo con otros candidatos.

- Si esto último fuera el caso, lo que estaría pagando el aspirante es un derecho a participar en el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Por lo tanto, los candidatos deberían de pagar ese derecho directamente al Servicio de Administración Tributaria de la SHCP, mediante depósitos bancarios. Esto le daría transparencia al procedimiento.

Una vez captado el monto del derecho, habría de reasignarse al presupuesto de cada dependencia, para que ésta decidiera, mediante licitación pública, a qué institución educativa, públicamente reconocida, se asigna el contrato de capacitación, evaluación del desempeño y la certificación de capacidades.

### **Participación comprometida.**

Invitar a los colegios de profesionales a participar en la instrumentación de la Ley no sólo legitima sino refuerza el contenido de la misma, toda vez que en el sector público están representadas diversas profesiones.

### **Limitar la discrecionalidad.**

Acotar la discrecionalidad, patentada en la Ley, debido a que con el tiempo se puede hacer nugatorio el propósito de profesionalizar. Por lo tanto, deben reducirse las facultades de los titulares en el nombramiento, aún tratándose de oficiales mayores y subsecretarios.

### **Incluir la responsabilidad pública.**

Establecer un sistema de evaluación de las competencias que sea compatible con la vocación y capacidad de servicio. De esa manera, se puede incluir la responsabilidad social, política y administrativa como un factor indispensable del servicio y del servidor público.

En suma, el Servicio Profesional de Carrera va más allá de la Ley, en todo caso sería su efecto, no su motivación. Una vez más empezamos al revés, emitimos una Ley de la que pocos tienen idea y con la que todavía menos están comprometidos.

Al principio expresamos que la profesionalización del servicio público enfrentaba los retos del "sistema de botín", a una visión sindical atorada en el pasado y a la posible arrogancia de la elite al mando de la Administración Pública. La Ley que estamos comentando desafortunadamente no brinda las armas suficientes para superar estos formidables retos.

Decíamos también que el Estado Mexicano había tratado de conjugar dos derechos, el de los empleados públicos para su bienestar integral y el de la sociedad para recibir los frutos de una gestión pública satisfactoria.

El primer derecho, con todo y las irregularidades, deficiencias y corrupciones mayores o menores, se ha cristalizado a través del ISSSTE y el FOVISSSTE. En esencia esto así

sucede en virtud de que la representación sindical está diseñada para mediatizar las demandas laborales, dispersar la organización de la fuerza laboral y los beneficios: definitivamente hay que luchar porque sea la capacidad y el mérito lo que rijan en el desarrollo del personal, en contra del sometimiento, la inercia o la complicidad.

El segundo derecho, el de la sociedad, se atiende insatisfactoriamente, pues la comunidad nacional está inconforme con los servicios que recibe directa o indirectamente del Estado y con las obligaciones que el gobierno tiene para mantener el equilibrio socioeconómico y salvaguardar la paz social. La gobernabilidad continuamente está en riesgo, o bien, sostenida con alfileres.

Finalmente nadie podría negar las ventajas de la profesionalización en el sector público, como nadie las podría negar en el sector privado. La profesionalización teóricamente opera en contra de la improvisación. Lo más probable es que este Servicio Profesional no dé los resultados esperados pues sus raíces son débiles, son muchas sus omisiones, pocas sus inclusiones y las ausencias son tan notorias que metafóricamente hablando representan un queso gruyere, de los buenos, de esos que uno identifica por estar pletóricos... de hoyos. 