

¿Servicio profesional de carrera para qué? Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México

Rafael Martínez Puón

Introducción

Este artículo tiene el propósito de hacer una serie de reflexiones en torno a la reciente Ley del Servicio Profesional de Carrera¹ en la Administración Pública Federal en México, así como a los desafíos que implica su próxima implementación. Para ello, se hace una explicación general tanto de las circunstancias como de los actores que impulsaron la ley. De igual forma, se exponen las características del ordenamiento jurídico y se hacen una serie de comentarios sobre sus fortalezas y debilidades.

Un aspecto central del artículo, es la de tomar como referencia las experiencias previas en materia de profesionalización de servidores públicos que se han dado a nivel de algunos organismos de la propia Administración central, la paraestatal y de carácter autónomo, a partir de las percepciones obtenidas de los propios servidores públicos que se encuentran adscritos a este sistema de empleo.

Para ello, se llevó al cabo la aplicación de una encuesta tanto para servidores públicos adscritos a un servicio profesional de carrera como para servidores públicos que no se encuentran adscritos a él, con el objetivo de identificar expectativas con respecto a esta figura. La idea es la de tratar de contrastar mundos administrativos aparentemente distintos, con el interés de que las lecciones desprendidas sean tomadas en cuenta para un empresa tan importante como lo es el establecimiento de un servicio profesional de carrera a nivel de la Administración Pública Federal, como el que se pretende desarrollar a través de la reciente ley publicada. Además de identificar necesidades reales e inquietudes del personal que se verá beneficiado por este sistema.

Los resultados generados en la encuesta nos llevan a identificar aspectos que tienen que ver con los fundamentos de un servicio profesional de carrera. Pero sobre todo a reflexionar sobre lo que realmente se esperaría de esta figura. De ahí, la importancia de preguntarse ¿Servicio Profesional de Carrera para qué? En ese sentido, los resultados permiten reflexionar en torno a esta pregunta, la cual repercute directamente en países que por vez primera están incursionando en el establecimiento de un servicio profesional de carrera y que se han decidido a cambiar de una vez por todas, su cultura política-administrativa.

El artículo se encuentra dividido en los siguientes apartados 1) El servicio profesional de carrera en la administración pública federal; 2) Características de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; 3) Comentarios y sugerencias a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 4); Experiencias del servicio profesional de carrera en México; 5) Análisis de los resultados generados en la aplicación de la encuesta; 6) ¿Servicio Profesional de Carrera para qué?; 7) Conclusiones.

1) El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Durante décadas el camino para la construcción de una legislación en materia de servicio civil o servicio 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

¹ El término por utilizar en esta investigación es el de servicio profesional de carrera como sinónimo de servicio civil de carrera, el cual incluso se usará de manera indistinta y en atención al término adoptado en la ley en la materia en México para la Administración Pública Federal.

segunda etapa iniciada en 1967 con los trabajos de la Comisión de Administración Pública CAP que proporcionó algunas ideas y lineamientos sobre hacia donde debería dirigirse y transformarse la Administración Pública incluida la idea de un servicio civil de carrera; una tercera etapa, a partir de los años ochentas 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 – período que de 1980 a finales de los años 90 tuvo sus altas y sus bajas en cuanto al impulso-, y finalmente, una cuarta etapa o fase a finales de los años noventas 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 del 2003 y de la adopción del término.

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 niveles, 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, concretamente en su etapa postrevolucionaria, con lo cual se concibe la idea de contar con una Administración Pública de corte corporativista muy ligada a los intereses del partido en el poder (el Partido Revolucionario Institucional hasta antes de diciembre del año 2000), pero incluso ligada al modelo de desarrollo económico que se necesitaba en esos momentos. La segunda etapa o fase, a partir de 1967 a finales de los años ochentas, que tenía 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 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 un servicio civil de carrera. Una tercera etapa con comienzos en los años ochentas, 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 noventas 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 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 tendentes al establecimiento de un servicio profesional de carrera.

Tal fue el protagonismo de estas secretarías que se sabe que, una las razones por las que no se había establecido esta figura en México, se debió a la falta de cooperación intersecretarial existente, lo cual fue así. En el período 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

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 figura². Conflicto que incluso culminó hasta días antes de la promulgación de la ley en abril del 2003. En primer lugar, uno de los problemas que se suscitaron era por la dirección y organización sobre el servicio civil que 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 la dictaminación 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 ésta, que dio como resultado que de un conflicto estrictamente administrativo se transformara en un conflicto de tipo político.

Estos conflictos o falta de coordinación de alguna manera u otra propiciaron 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 modo que, el Congreso de la 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 las siguientes iniciativas: 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 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, y 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. La atención se centró sobre todo en estas dos últimas iniciativas 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 las dos iniciativas 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

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 el establecimiento de un servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera o servicio público profesional o servicio público de carrera – ni siquiera en esto ha habido un consenso sobre el término a utilizar -, como ha sucedido en los estados de Zacatecas, Puebla, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, destacándose el caso del Gobierno del Distrito Federal que ya cuenta con una ley en la materia aprobada en junio del 2000. Así como la existencia de servicios civiles a nivel sectorial ya desde hace algunos años. Este fenómeno de “abajo hacia arriba”, sin duda alguna, se convirtió también en una forma de presión.

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

² Para la consulta de este asunto véase: Pardo, María del Carmen (1999) “Un testimonio de modernización en la Administración Pública: La profesionalización de la Función Pública” en *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado* Ed. Plaza y Valdés y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México y Guerrero Amparán, Juan Pablo, (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* Ed. CIDE, México.

partidistas, en este caso el Partido Revolucionario Institucional PRI y el Partido Acción Nacional 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 que ostenta la titularidad del Poder Ejecutivo 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 del 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 lo fue a nivel en la propia Administración Pública por la influencia de los altos funcionarios en las fracciones partidistas al interior del Poder Legislativo, en este terreno había una disputa de altos funcionarios de la Oficina de la Presidencia de la República (órgano staff del Poder Ejecutivo) y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo con altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda (se tiene que tomar en cuenta que el titular de esta dependencia está relacionado con el PRI) tanto por el manejo del propio servicio civil, la pérdida de atribuciones de la SHCP como por razones de carácter presupuestal.

En resumen, la ley fue aprobada en dos períodos distintos, el 26 de noviembre del 2002 por la Cámara de Senadores, por cierto por unanimidad, y el 25 de marzo del 2003 por la Cámara de Diputados por mayoría. Como el dictamen de ley sufrió modificaciones fue devuelta a la Cámara de Senadores y fue aprobado éste el 3 de abril del 2003. 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 del 2003. Dicha ley a su vez reforma 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 Ejecutivo³, y g) se manifiesta un ejercicio prospectivo y de planeación estratégica de amplia relevancia.

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 tendentes al impulso de profesionalización de la Administración Pública en México tanto a nivel federal como a nivel de los estados de la República. Desde la realización de foros de carácter nacional y 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

³ Aunadas a las 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.

días 24 y 25 de febrero del 2003⁴ 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 la Profesionalización del Servicio Público, la cual 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 como una serie de medidas tendentes a su difusión e implementación. Cabe también destacar la participación de organismos internacionales tan importantes como la Organización de Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, el Banco Interamericano de Desarrollo, USAID, el Consejo Británico, la Embajada de Estados Unidos y de Canadá etc.

Se concluye que la aprobación de una ley como la antes mencionada, así como la necesidad de un servicio civil de carrera no es más que el producto de las condiciones actuales en las que se desarrolla el país en estos momentos. En las que se combinan diferentes aspectos, como lo es la necesidad de los partidos políticos de contar con burocracias profesionalizadas que garanticen su capacidad de gobernar con la demanda de mejores servicios públicos y un manejo transparente por parte de la ciudadanía, así como con la necesidad de que la Administración cuente con personal profesionalizado y permanente para conseguir elevar la eficiencia, darle continuidad a políticas y programas y se comience a construir una memoria institucional. Pero también por el interés y por las demandas de los propios servidores públicos, las cuales se pueden comprobar más adelante en la encuesta realizada.

2) Características de la Ley 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. En cuanto al ámbito material, es una ley de carácter administrativo y no laboral. Esto es importante señalarlo por prácticamente lo que se está creando es un régimen especial para los servidores públicos 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.

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. Esto por la personalidad jurídica, autonomía de gestión y presupuesto propio con el que cuentan.

De acuerdo con el artículo 2 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 que sustituye a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo 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 legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por mérito.

⁴ Véase Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público *Foro de Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la innovación y la democracia. (Memorias)* 24 y 25 de febrero Universidad Iberoamericana México.

Para la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, la Secretaría de la Función Pública, se apoyará en los siguientes órganos:

- El Consejo Consultivo que es una instancia de apoyo de la secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del sistema.
- Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección que son cuerpos colegiados, encargados de operar el sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la secretaría para estos efectos.

El artículo 4 señala que los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales y aquellos que ingresen por motivo de un convenio. 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 de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento y;
- e) Enlace

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé. La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que la ley prevé.

Con relación a los cargos de libre designación, la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para su determinación. Estos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece la ley.

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 Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes, para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado. 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 8 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.

Como toda ley de estas características se incluye un apartado de derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera. De igual forma, 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.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera contempla entre sus medidas más sobresalientes, la creación del Registro Único del Servicio Público Profesional que, es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias. Los datos personales que en él se contengan serán considerados confidenciales. Entre sus funciones más importantes, el registro sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del sistema. El registro deberá incluir a cada servidor público que ingrese al sistema.

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 señalará 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. El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso será desarrollado por el Comité Técnico de Profesionalización y Reclutamiento de cada dependencia, de conformidad con los procedimientos establecidos en esta Ley, su reglamento y demás disposiciones relativas. Los comités deberán llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas. Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

Se aclara que, los aspirantes a servidores públicos eventuales únicamente participarán en los procesos de selección relativos a dicha categoría. En el caso de los servidores públicos provenientes de instituciones u organismos con los que se suscriban convenios no podrán superar en número a los de carrera que se encuentren laborando en esos lugares con motivo de un intercambio.

Con respecto al proceso de selección comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Los candidatos seleccionados por los comités se harán acreedores al nombramiento como servidor público de carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace.

Con respecto al desarrollo profesional, los Comités Técnicos de Profesionalización y Reclutamiento, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, integrarán el Subsistema de Desarrollo Profesional y deberán, a partir del catálogo, establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos de carrera. Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en la ley. Para estos efectos, los comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público en virtud de sus evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los propios exámenes de selección en los términos de los lineamientos que emitan los comités. Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que, para el caso, establezcan los comités en las convocatorias respectivas.

Con relación a la capacitación y la certificación de capacidades, se señala que la secretaría emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias. Los comités, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría de la Función Pública y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que se presten. Los comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría de la Función Pública, misma que podrá recomendar ajustes de acuerdo con las necesidades del sistema. El reglamento establecerá los requisitos de calidad exigidos para impartir la capacitación y actualización.

Con relación a la evaluación respecto a la capacitación, los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales 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, esta 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.

En relación a la Evaluación del Desempeño, es importante comentar que, los comités en coordinación con la Secretaría de la Función Pública realizarán las descripciones y evaluaciones de los puestos que formen parte del sistema. Asimismo, establecerán los métodos de evaluación de personal que mejor respondan a las necesidades de las dependencias. Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su puesto.

De la mano de la evaluación, se contemplan una serie de estímulos que consisten en la cantidad neta que se entrega al servidor público de carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia. Las percepciones extraordinarias en ningún caso se considerarán un ingreso fijo, regular o permanente ni formarán parte de los sueldos u honorarios que perciben en forma ordinaria los servidores públicos. El reglamento determinará el otorgamiento de estas compensaciones de acuerdo con el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.

Con respecto a la separación, integrada en el Subsistema de Separación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, se hará por las siguientes causas:

- Renuncia formulada por el servidor público;
- Defunción;
- Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;
- Por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que la ley le asigna, siempre que los hechos que se atribuyan al servidor público sean especialmente graves o, en su caso, reiterados o constantes, o que evidencien ineptitud o incapacidad manifiesta para desempeñar el cargo, o imposibilidad insuperable de que continúe desempeñándose en el mismo;
- La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de la Función Pública, respetando la garantía de audiencia del servidor público;

- Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;
- No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño; y
- Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente de manera recurrente en los términos que señale el reglamento.

Por otra parte, para el funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, la Secretaría de la Función Pública con apoyo de las dependencias establecerá mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera a efecto de contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento. La evaluación de resultados de los programas de capacitación que se impartan se realizará con base en las valoraciones del desempeño de los servidores públicos que participaron, buscando el desarrollo de la capacitación en la proporción que se identifiquen deficiencias. Por su parte, los comités desarrollarán la información necesaria que permita a la Secretaría de la Función Pública evaluar los resultados de la operación del Sistema y emitirá reportes sobre el comportamiento observado en cada uno de los subsistemas.

Por último, 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 que son ordenamientos de carácter laboral. En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta ley competará conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En cuanto a artículos transitorios, se señala lo siguiente: la Secretaría de la Función Pública deberá emitir el reglamento de la ley en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la misma. El Consejo Consultivo deberá estar integrado a más tardar dentro de los 45 días siguientes a la entrada en vigor de la ley. A la entrada en vigor de la ley, todos los servidores públicos de confianza en funciones sujetos a la misma, serán considerados servidores públicos de libre designación, en tanto se practiquen las evaluaciones que determine la Secretaría 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.

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. Una vez publicado el reglamento todos los cargos vacantes deberán ser asignados a través de concursos públicos y abiertos en tanto el registro no opere en su totalidad. A partir del siguiente año fiscal a su publicación se convocarán en los términos de 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.

3) Comentarios y sugerencias a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

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 70,000 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 630,333⁵. Si duda alguna, 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 aquéllos, la ley hubiese servido como ley marco o como ley de principios generales para el diseño de las próximas legislaciones estatales en la materia, tal como ocurre en países como Alemania, Francia, Japón, España y Chile. Ahora queda a los estados de la República formular sus propias leyes a criterio propio.

Por otra parte, se tiene que enfatizar que el ámbito material de esta ley es administrativo y no laboral. Prácticamente se está creando un régimen especial para los servidores públicos de confianza sujetos al derecho administrativo. Esto a pesar de que la ley no señala su ámbito material 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, esto es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y 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 este 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.

Lo que resulta claro, es que esta ley tampoco resuelve del todo, el problema del “estado de indefensión” en el que se encuentran los servidores públicos de confianza; se considera que la ley es sumamente frágil en cuanto separaciones y despidos del sistema. En este sentido, se sugiere, entre otros ajustes relativos que, al plantear la separación de los servidores públicos no sea del cargo sino del sistema, esto es, que al separarse los servidores públicos sólo perderían su carácter de “servidores profesionales de carrera”. En todo caso, la terminación de los efectos de su nombramiento desde el punto de vista laboral, se realizaría a través de un procedimiento que tenga las características propiamente laborales.

De modo que, al quedar los servidores públicos fuera del sistema del servicio profesional de carrera, volverían a ser nuevamente servidores públicos de confianza. De esta manera, la terminación de los efectos de su nombramiento se podría llevar a cabo mediante un procedimiento separado (al ser de naturaleza diversa), como consecuencia de la pérdida del carácter de servidor público profesional, pero bajo un procedimiento netamente laboral por pérdida de confianza.

⁵ Véase Poder Ejecutivo Federal (2001) *Primer Informe de Gobierno*. México.

Con todo esto, no se quiere decir que 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 de base o sindicalizado. 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 lo son Japón y Suecia. Esta ley finalmente es un primer paso de muchos más que se tendrán que dar.

Con respecto a la implementación de la ley, no está de más decir que la tarea será sumamente compleja, y con una gran seguridad muchas de las imprecisiones con las que cuenta la ley tendrán que ser resueltas en el reglamento. Por principio, deberán uniformarse las denominaciones de las figuras que regulará la ley y definir con precisión cada una de ellas, ejemplo: rotación, cargo, puesto, promoción, ascenso, movilidad, sueldos, honorarios, agendas individuales de desarrollo, miembros eventuales, titulares y provisionales, etc.

Respecto al Subsistema de Ingreso, con base en sus características se identifica como un sistema mixto que privilegia la carrera administrativa y el ingreso a puesto no precisamente desde el nivel más bajo. Al respecto, se considera pertinente que se revalore la posibilidad de que no haya sólo un concurso público anual para ingresar al primer nivel ya que ello podría, eventualmente, traer aparejados problemas de operación al generarse vacantes en dicho nivel con mayor frecuencia en la anualidad. Lo mismo para con las demás vacantes que se generen en los demás niveles (distinto al primero), que de acuerdo con lo que dice la ley serán cubiertas únicamente por los propios miembros del Servicio Profesional; ante esta situación, en cada promoción se generará una nueva vacante, lo cual en los hechos seguramente generará necesidad de hacer concursos permanentes para estar cubriendo las nuevas vacantes que dejen los propios funcionarios promovidos. Esto evidentemente dará lugar a que se generen durante el transcurso del año también vacantes del primer nivel.

Por otra parte, se nota por ejemplo una enorme carga de trabajo para los denominados Consejos Técnicos de Profesionalización y Selección que, por principio, de acuerdo con lo que dice la ley se compondrán de cuatro o cinco personas; si a eso, se le agregan todas las funciones que tienen que realizar y que tienen que ver con todos los subsistemas, llámense de ingreso, desarrollo profesional, capacitación, evaluación del desempeño, las actividades serán inmensas y difíciles de cumplir. La propuesta en ese sentido, consiste en que existan comités por cada Dirección General y no por dependencia.

En el caso de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección se considera adecuado lo establecido por el artículo 74 de la ley, en el sentido de que participaría en dicho Comité el superior jerárquico inmediato del área en donde se va a realizar la selección, y podría sustituir al titular del área de recursos humanos, o incluso sumarse al comité. Pero, se sugiere que el derecho de veto que se otorga a dicho superior jerárquico no exceda en ningún caso de dos ocasiones, en un procedimiento de selección. Asimismo, se sugiere eliminar la facultad que se otorga a los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de aprobar los cargos que sean de libre designación, como se señala en el artículo 75, fracción II, ya que bien esa atribución podría ser exclusiva del Consejo Consultivo (previa revisión de sus atribuciones).

Una figura sumamente relevante que menciona la ley es la del Consejo Consultivo. Se considera que podría constituirse en un verdadero contrapeso del sistema, a imagen y semejanza de la figura de la Comisionados 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. Así mismo, 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. A este respecto, sería conveniente que algunas de las facultades que se otorgan a la Secretaría de la Función Pública pasen al Consejo Consultivo, concretamente las que se establecen en el artículo 69, en sus fracciones IV, V, IX, XIII y XVI, y que se refieren, en términos generales, a la expedición de manuales, emisión de normas políticas y lineamientos, aprobación de los criterios de evaluación del desempeño, revisión de la operación del sistema en las dependencias y aprobación de los cargos que por excepción sean de libre designación.

Sobre las actividades del Subsistema de Control y Evaluación, que consisten en hacer una evaluación permanente del funcionamiento del sistema, se considera que debiese estar a cargo de un órgano externo y no precisamente de la Secretaría de la Función Pública y los comités técnicos de profesionalización. Por ejemplo, el Consejo Consultivo que se contempla en la ley, bien podría hacer esa función.

En cuanto al Recurso de Revocación que establece la ley se hacen los siguientes planteamientos:

- a) Se sugiere que este recurso sea procedente en contra de cualquier resolución que pueda causar agravio derivado de la aplicación de los procedimientos que se consagran en los subsistemas y no sólo en contra de las resoluciones en materia de selección;
- b) Se sugiere analizar que en vez de establecer un recurso y un procedimiento específico se remita al Recurso de Revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con la sola precisión de que será la Secretaría de la Función Pública la autoridad competente para sustanciar y resolver dichos recursos; o
- c) En todo caso, si se quiere mantener el recurso y el procedimiento específico, se sugiere incorporar en las fracciones del artículo 77 la audiencia de ley, para admitir y desahogar pruebas, así como para escuchar y recibir alegatos, previo a la emisión de la resolución correspondiente.

Por último, cabe destacar que se tiene previsto que todas las atribuciones que mantiene la Secretaría de la Función Pública en materia de control sobre las actuaciones de las dependencias y en particular de los servidores públicos se trasladen a la Auditoría Superior de la Federación (creada por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2000) dependiente del Poder Legislativo, con lo cual se consolidará el poder de fiscalización del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en el marco de la construcción del modelo de Responsabilización (Ross, 2001).

4) Experiencias del servicio profesional de carrera en México.

Si bien en años anteriores no se había conseguido una legislación en materia de servicio profesional de carrera para la Administración Pública Federal, es importante señalar la existencia con anterioridad de algunos servicios profesionales en algunos organismos a nivel sectorial, que de alguna manera u otra, representan esfuerzos en materia de profesionalización de servidores públicos o en la conformación de un servicio profesional de carrera, en los cuales al menos en su normatividad ya se contempla 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.

Se considera que esta serie de experiencias así como los datos que día a día se generan en relación con su funcionamiento y evaluaciones periódicas resultan de gran utilidad para el establecimiento de un servicio profesional de carrera de mayor cobertura como lo es para la Administración Pública Federal. En ese sentido y en atención a lo antes señalado, como parte de esta investigación se aplicó una encuesta a servidores públicos, tanto adscritos como no adscritos a un servicio profesional de carrera, con el objetivo de identificar sus diferentes percepciones y expectativas con respecto a esta figura.

A través de la 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 carrera como en los que no⁶. 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 70,000 sobre un promedio 12,424 servidores públicos adscritos a un servicio civil de carrera pertenecientes a las 4 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 civil de carrera (llámese 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%. 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 1.1 Datos generales de los organismos encuestados.

⁶ Características del Instrumento.

Se utilizó un cuestionario guía para los dos grupos (c/scc y s/scc) de 52 reactivos de respuesta abierta o cerrada (Véase anexo A.1). 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 civil de carrera y otra para contestar por personas que no pertenecen al servicio civil de carrera. En ambas se indagó lo que opinan sobre esta figura y sus perspectivas al respecto.

Órgano	Total del personal*	Número de Integrantes	Tiempo de funcionamiento del SCC
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	9 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	7 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.

La encuesta tiene como finalidad probar la hipótesis de la investigación de campo que es la siguiente:

Las expectativas 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:

- *El servicio Profesional de carrera genera la percepción de una mayor estabilidad en los puestos de trabajo.*
- *El Servicio Profesional de Carrera es un elemento que induce a mejorar las actitudes de los servidores públicos frente a la Administración Pública.*

5) Análisis de los resultados generados en la aplicación de la encuesta.

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.

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 I. 2 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
	Postgrado	22.1	Postgrado	23.7
Estado Civil	Casado	61.7	Soltero	48.5

	Soltero	30.5	Casado	46.4
--	---------	------	--------	------

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% al 42.9% 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% 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%) 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 civiles 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 diferencias de las que no, están de por medio criterios de carácter más objetivo.

Con relación al 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 civil de carrera, en comparación con el que no está adscrito a uno.

I) LAS EXPECTATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS RESPECTO AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

Por principio, se asumía que las expectativas del personal adscrito a un spc eran distintas, por la estabilidad de la que goza 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 mejoraría en el desempeño, con un mejor trato con 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 expectativas 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 SCC respecto al mismo
- c) Evaluación del desempeño, incentivos y ascenso
- d) Propuestas para mejorar el SCC
- e) Factores para mejorar el desempeño

Una previsión metodológica respecto al tema de las expectativas 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 1.3 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	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% que existe en los servidores públicos un nivel de autoestima y de satisfacción bastante elevado. Este hallazgo es importante, ya que por principio se asume 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% del personal sin SPC está satisfecho con su puesto mientras que sólo el 80.6% de personal con SPC lo está, lo cual indica que la hipótesis es negativa.

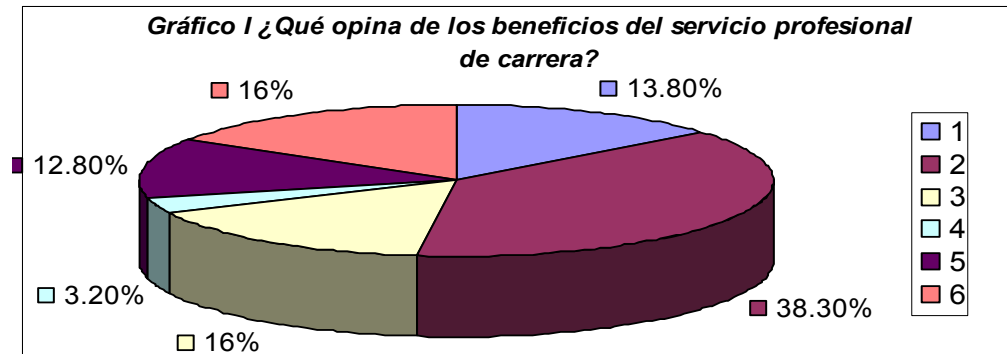
Por otra parte, los datos no son tan optimistas en relación con lo que opinan los ciudadanos respecto al trabajo del servidor público, pues sólo 60% piensa que es buena su labor. Al comparar este dato con el correspondiente a la importancia de su labor para con la sociedad, se observa un diferencial considerable.

b) Opinión del personal adscrito a un servicio profesional de carrera respecto al mismo.

A la pregunta que se realizó a los encuestados respecto a su opinión sobre el servicio profesional de carrera. El resultado sobresaliente fue el siguiente: el 44.8% tiene una buena opinión sobre el servicio profesional de carrera, el 27% muy buena. Se puede decir que, casi un 71% está satisfecho con formar parte de un servicio profesional de carrera. Un dato curioso, reveló que el 3% 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, a las respuestas: “menos de los que dicen” “no hay beneficios” y “deben generalizarse y no sectorizarse” que pueden ser asimilables y en su conjunto nos dan un porcentaje del 60%; esto revela que el nivel de satisfacción no es muy bueno.

Lo anterior de alguna manera revela que se han generado expectativas respecto al SPC que en realidad no se cumplen en cuanto a beneficios al servidor público.



- 1 Adecuados 13.8
- 2 Menos de los que dicen 38.3
- 3 No hay beneficios 16.0
- 4 Es una moda 3.2
- 5 Dan estabilidad 12.8
- 6 Deben generalizarse y no sectorizarse 16.0

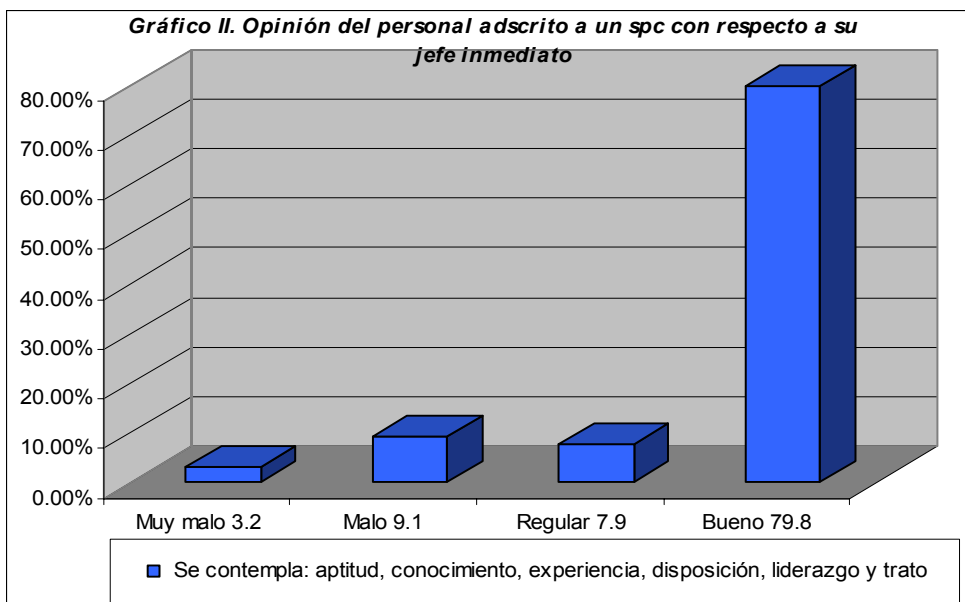
c) Evaluación del desempeño, incentivos y ascenso.

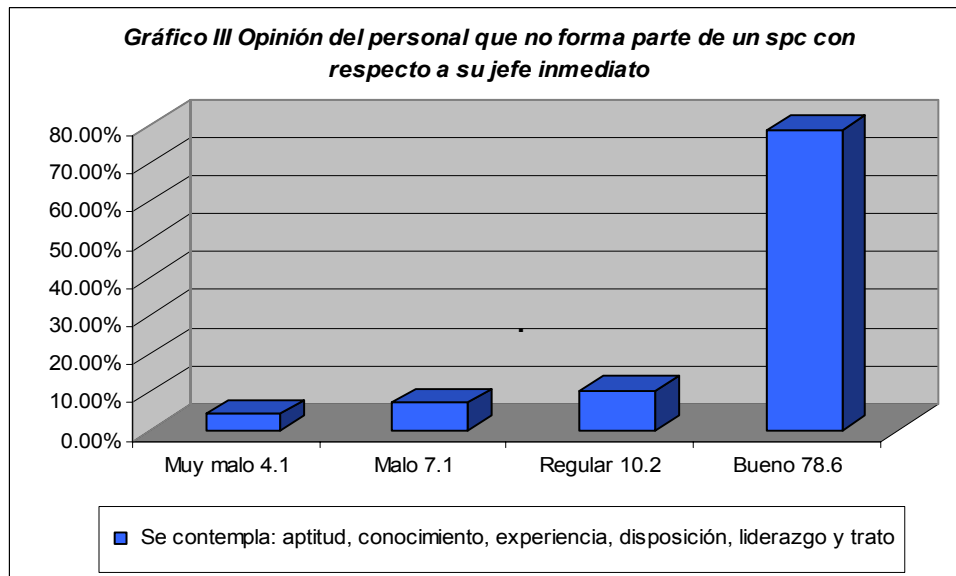
Tabla 1.3 Evaluación del desempeño, incentivos y ascenso para personal con spc y sin spc.

Características	Personal sin servicio profesional de carrera	%	Personal con servicio profesional de carrera	%
Quién evalúa el trabajo que desarrolla	El 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
	SI	10.5	SI	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
	SI	27.6	No es necesario	20.6
	No es necesario	12.8	SI	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 a 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 si misma, en los que la opinión del jefe inmediato tiene una validez del 66.2% y el 90.6%, respectivamente, en contraposición al 65.5% que es por concurso y el 60.5% por una oficina especializada en organizaciones que cuentan con un servicio profesional de carrera.





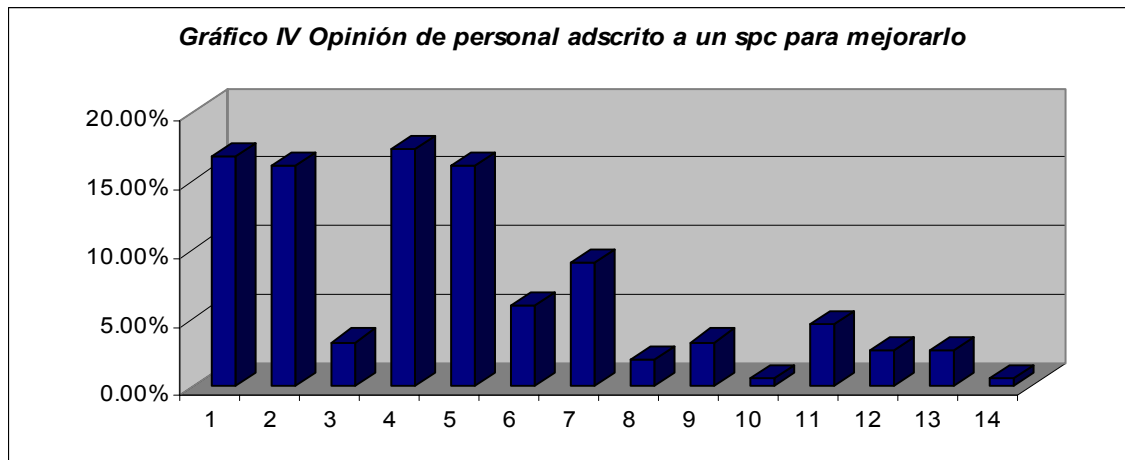
En relación con la opinión respecto al jefe inmediato, la encuesta dio resultados para ambos casos sumamente similares. Tratándose sobre las percepciones del personal adscrito a un servicio profesional de carrera, los porcentajes indican que posiblemente los sistemas están funcionando adecuadamente, partiendo del supuesto de que las personas que ocupan los puestos son las que tienen la capacidad y los méritos suficientes; las percepciones se considera que tienen una mayor validez como producto de que no existen compromisos más allá de los laborales entre el jefe y sus subalternos. 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 sorpresivo 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% del personal que si está adscrito a un servicio profesional de carrera.

Con respecto al tema de la evaluación del desempeño el 63.2% de los entrevistados adscritos a un SPC opinó que las evaluaciones del desempeño son buenas, sin embargo, un 24.1% 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 que funciona bien y que 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 son los siguientes:

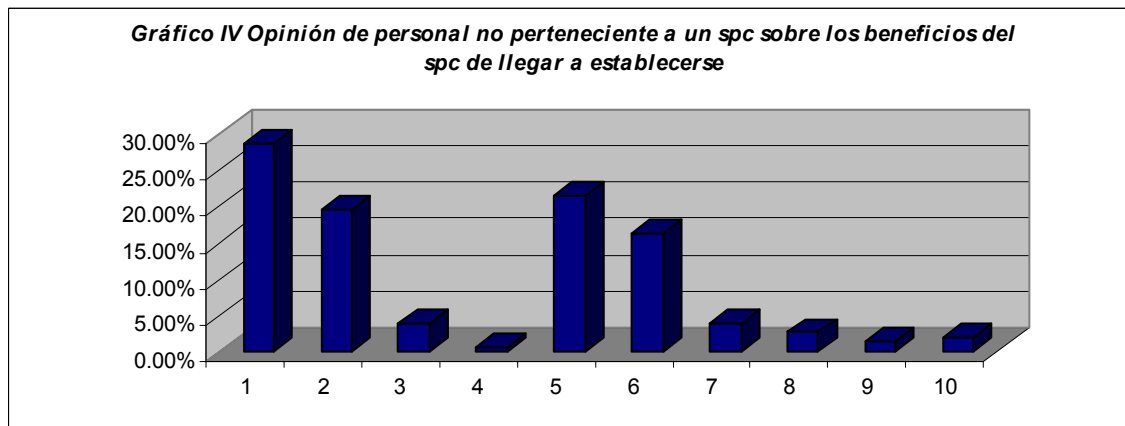


1 Evaluaciones objetivas	16.70%
2 Transparencia en los procedimientos	16%
3 Evitar preferencias por los que se encuentran en el SPC	3.20%
4 Capacitación	17.30%
5 Incentivos económicos	16%
6 Evaluación periódica	5.80%
7 Respeto al estatuto	9%
8 Rendición de cuentas	1.90%
9 Permutas internas	3.20%
10 Evitar nepotismo	0.60%
11 Imparcialidad	4.50%
12 Dar más información sobre el SC	2.60%
13 No hacer excepciones en los puestos para el SC	2.60%
14 Inducción	0.60%

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%, la capacitación con un 17.30%, incentivos económicos con un 16%, y una mayor transparencia en los procedimientos con un 16%. Posiblemente dos puntos que tendrían que ver con éste último, aunque en una menor proporción, serían el de una mayor demanda a la imparcialidad y de una mayor legalidad a través del respeto al estatuto, esto nos indica que los servicios profesional 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 pudiese 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 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% sabe, o cree saber, qué es un servicio profesional de carrera. De ellos, el 94.3% opina que un servicio profesional de carrera da estabilidad y proporciona una carrera en el servicio público. El 70.2% considera que un servicio profesional de carrera puede ser un buen antídoto contra la corrupción. Al respecto, el 22.3% opina que para combatir la corrupción, además del servicio profesional de carrera hacen falta más controles.



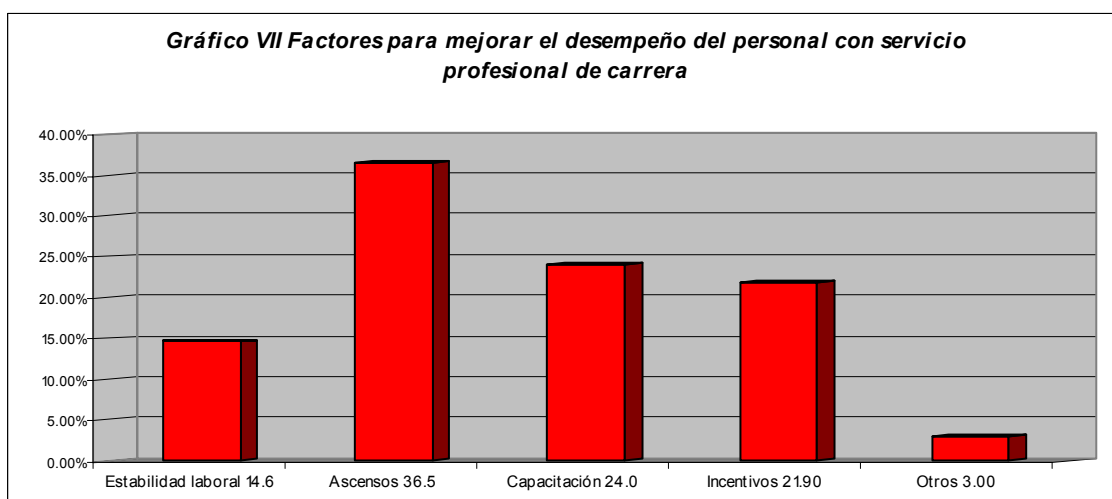
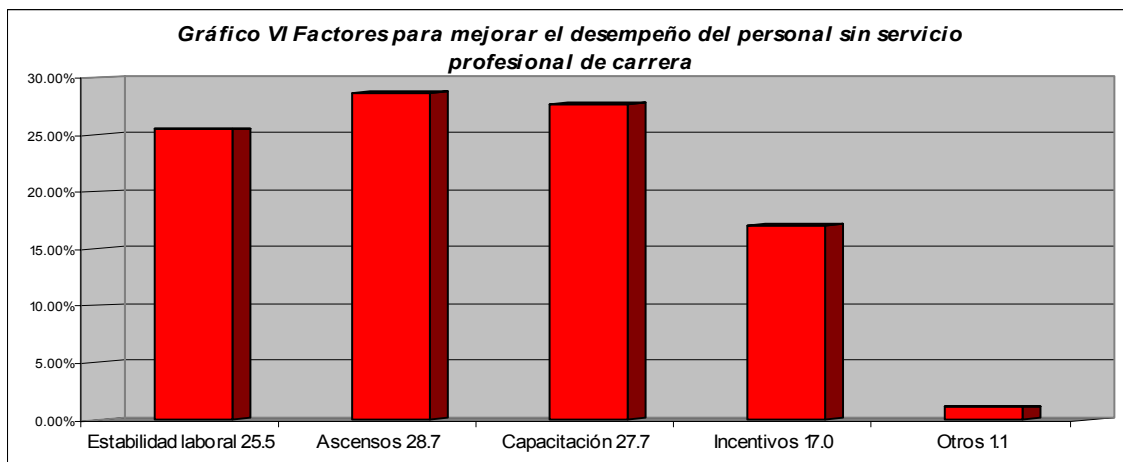
1	Capacitación periódica	28.60%	
2	Ascensos en función de metas y objetivos	19.50%	
3	Evaluación periódica	3.90%	
4	Servicio Civil de Carrera extensivo a todo el personal	0.60%	
5	Incentivos económico	21.40%	
6	Estabilidad en el empleo	16.20%	
7	Legislar, escalafones y remuneraciones	3.90%	
8	Evitar nepotismo	2.60%	
9	Respetar procedimientos	1.30%	Sobre los beneficios
10	Otro	2.00%	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% 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% no conoce de alguna experiencia a nivel nacional. De los pocos que conocen alguna experiencia, mencionan los casos del Sistema de Administración Tributaria (que tampoco funciona del todo) con un 28.6%, el Instituto Federal Electoral con un 19% y al Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores con un 19%.

Finalmente, a la pregunta expresa de que si les gustaría formar parte de un servicio profesional de carrera, el 92.5% contestó que sí. Por último, el 90.2% manifestó que ha intentado ingresar a alguno de los servicios profesionales existentes en el país, opinando el 55.6% 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 tomarlo 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.



Con relación 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% 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% no la ha tenido en un lapso de 3 a 5 años. Otros resultados que llaman la atención son los relacionados a la capacitación e incentivos cuyo 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 este artículo:

1. Tanto los servidores públicos adscritos como los no adscritos a un SPC tienen expectativas semejantes en relación al servicio civil de carrera, dando en ambos casos especial relevancia a los temas de estabilidad laboral, capacitación, evaluación, transparencia, incentivos y ascensos.

2. Las expectativas 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.

II) 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 1.6 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 trabajado en los últimos 5 años.	Una	43.6	Una	67.7
	Dos	35.1	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
	SI	28.4	SI	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% de 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% 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% (casi dos terceras partes) de personal que forma parte de un servicio profesional, es notoria con respecto al 43.6%, (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 servicios profesionales de carrera encuestados, en los que se observa poca movilidad. Lo cual refuerza lo

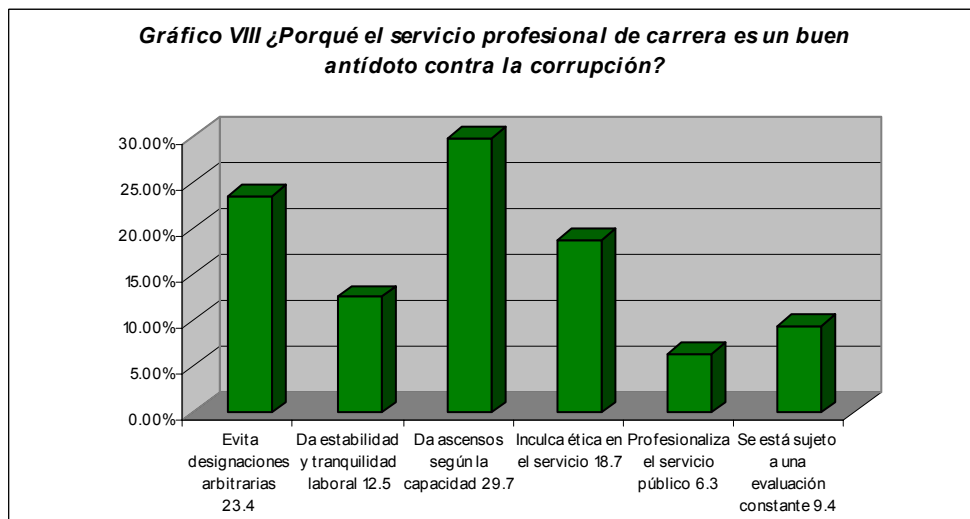
señalado anteriormente en cuanto al nivel de insatisfacción por falta de promociones y ascensos del personal adscrito a un servicio profesional de carrera. De acuerdo con el análisis de las experiencias de servicio profesional de carrera en otros países, el promedio de rotación es aproximadamente cada dos años.

III) LA ACTITUD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

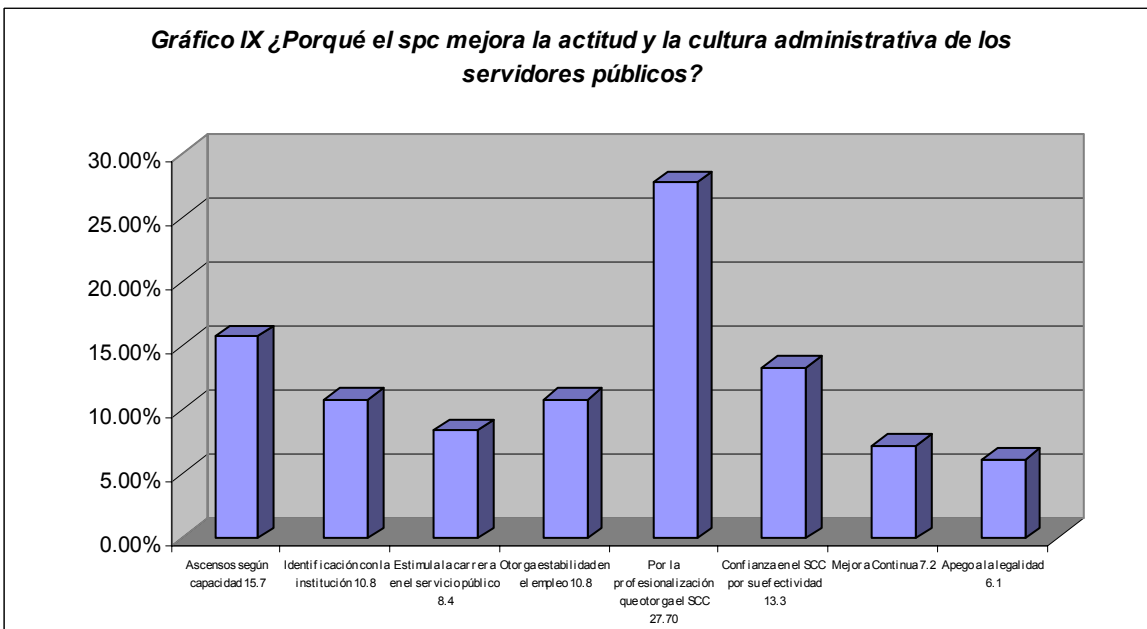
Para probar la hipótesis secundaria dos, ***El Servicio Profesional de Carrera es un elemento que induce a mejorar las actitudes de los servidores públicos frente a la Administración Pública***, se utilizaron los resultados obtenidos en el área temática tres.

a) Opinión del Personal adscrito a un servicio civil de carrera.

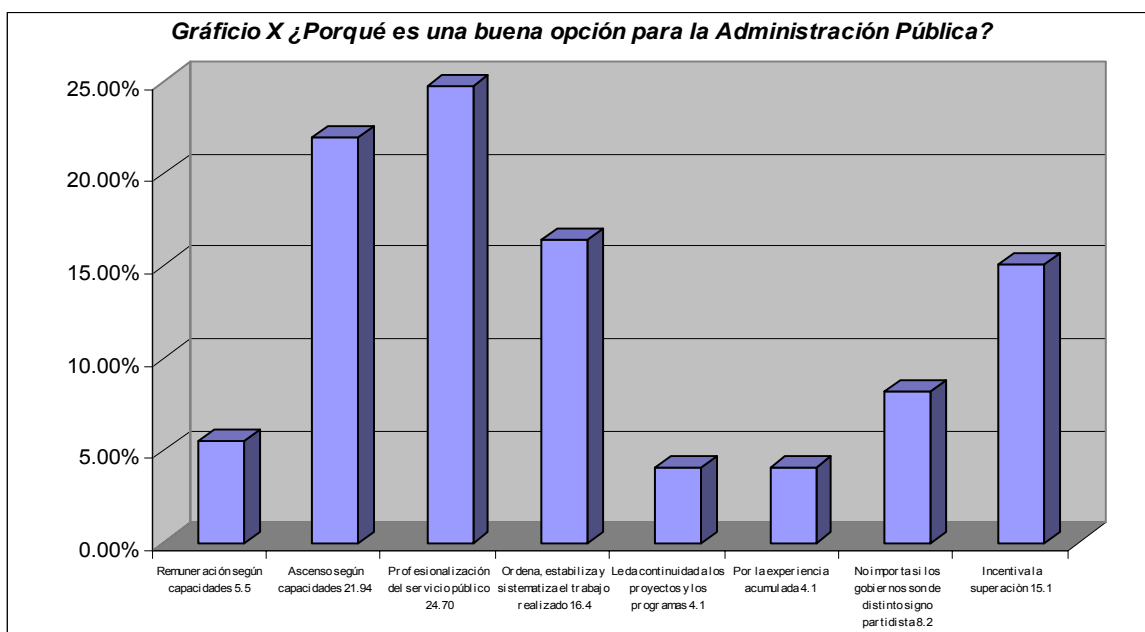
El 77% de los entrevistados opina que el servicio profesional de carrera es un buen antídoto para combatir la corrupción. Respuesta sustentada por los beneficios que proporciona, en el que se destacan los aspectos relacionados con el mérito de las personas, llámese designaciones y ascensos que en conjunto suman más de un 50%. Esto nos indica una relación inversa entre mérito *versus* corrupción.



Por otra parte, el 89.5% 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% y nuevamente destacándose el rubro relacionado con el mérito, llámese ascensos según capacidades de las personas con un 15%, seguido del factor estabilidad en el empleo con 10%.



Por otra parte, la mayoría de los entrevistados un 93.1%, opina que el SCC es una buena opción para la Administración Pública. Esto a pesar de que en otra de las preguntas más del 60% reveló que el servicio civil de carrera no genera tantos beneficios como se cree que los otorga.



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 la del 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.

6) ¿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, 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 dos 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 civiles 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 civil de carrera en cuanto a que sus expectativas sobre el servicio civil que no se han cumplido en sus grandes líneas. Lo antes descrito nos 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 qué posiblemente se encuentren en una etapa de consolidación tomando en cuenta que la mayoría de ellos gira en torno de 7 a 10 años de existencia (salvo caso del servicio exterior que tiene más de 69 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 a lo mejor hay un problema organizacional 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 sucede en este caso? Los servicios profesionales carrera o no funcionan o tales mecanismos institucionales o los servidores públicos con derecho a esos beneficios no se enteran de ellos.

Este es posiblemente el punto que más preocupa 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 se estaba hablando de un mundo administrativo distinto. Los resultados indican que hace falta mucho trabajo todavía por realizar en pro de su consolidación y del cumplimiento de las expectativas de los propios servidores públicos adscritos al sistema profesional de carrera. Llama poderosamente la atención en 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 de los servicios profesionales, esto nos indica que las cosas no están funcionando bien. Lo deseable en todo caso, es que estas expectativas hubieran sido superadas por la propia naturaleza de lo que aporta el spc y hubieran sido dirigidas hacia otros aspectos como la más relacionados con la mejoraría en el desempeño, con un mejor trato con los ciudadanos o la obtención de mejores resultados en el trabajo desarrollado.

Por lo tanto, la preocupación de fondo tiene que ver con el fundamento de los servicios profesionales de carrera y de ahí la pregunta del ¿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 a los propios servidores públicos y que éstos a su vez vean al servicio profesional de carrera como una fuente para el cumplimiento de sus necesidades unipersonales, como si fuera la Administración Pública una especie de vaca lechera Yo preguntaría ¿Qué acaso no estaríamos con esta visión acrecentando aún más esta cultura patrimonialista hoy todavía día existente? Que en parte consiste en 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 2 de la ley que señala: “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, nos parece que este 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 figuras, de saber a ciencia cierta qué tienen que hacer y para qué realmente las requieren. De ahí la importancia, de no sólo ver a estas instituciones como simples medidas de mejoras organizacionales sino que se tiene que atender a su naturaleza institucional y a su aporte en la construcción de una nueva cultura administrativa. Pero también de ahí la necesidad de revisar sus fundamentos y saber realmente que se quiere de ella.

Por otra parte, siguiendo con los datos de la encuesta, un resultado sumamente optimista que se observa en la mayoría 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 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 puede servir para combatir la corrupción. Datos importantes, si se toma en consideración la coyuntura de cambio actual tendente a implementar un servicio profesional 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% no conoce la actual ley y otro porcentaje similar manifestó su desaliento cuando trató de ingresar a un servicio profesional de carrera.

7) Conclusiones.

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 manifestar su deseo por formar parte del mismo, lo que 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 a los resultados generados se tiene una doble tarea. En primer lugar, lo que es una realidad es que la existencia de servicios profesionales de carrera en otras esferas de la Administración Pública de ninguna es garantía que las cosas funcionen bien, y que de lugar a que se esté hablando de mundos administrativos distintos. Por esa razón, es sumamente muy importante que para una empresa que esta por iniciarse a nivel federal llamado Servicio Profesional de Carrera se toma en cuenta lo que esta aconteciendo a su alrededor, para aprender de las experiencias que se han descrito, que necesidades se tienen que cubrir. Y por otra parte, se consolide lo ya existente.

De tal forma que, en esta dinámica en la que nos encontramos, en la que se están construyendo nuevas instituciones entendidas estas como reglas del juego y no como organizaciones y en las que está de por medio la construcción de un servicio profesional, será preciso saber para qué se quiere y que se quiere obtener de él, con la idea de que no solamente se vea como una simple mejora organizacional sino como una figura que además de fortalecer a la Administración Pública misma fortalece también fortalezca a la democracia. De igual forma se considera que, la definición del para qué, tiene que estar más allá de los aspectos estrictamente legales y reglamentarios – que si bien son importantes –, que nos lleve a un aspecto de fondo que es la construcción de una nueva cultura política-administrativa.

A la falta de definiciones corremos el riesgo de que estas figuras acrecienten aún más las prácticas o hábitos existentes como el patrimonialismo, el clientelismo, el corporativismo en lugar de la construcción de una cultura del mérito y de una cultura ciudadana. Por eso razón muy importante saber que beneficios nos proporciona un servicio profesional de carrera hacia el interior de la administración pero también hacia fuera. Por lo que será indispensable el monitoreo permanente de los servicios profesionales existentes así como el que está por iniciarse.

Un asunto también de importancia en esta toda labor por desarrollar, será el de la difusión – los resultados de la encuesta en ese sentido, son relevantes se conoce poco de la nueva ley y de las experiencias existentes –, 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. La difusión también como parte de esa cultura política –administrativa que requiere construirse.

Los retos por enfrentar, por supuesto que no serán sencillos. Los servicios profesionales no se culminan a partir de la promulgación de leyes, ni son normas jurídicas exclusivamente. Entre los retos más importantes y urgentes está el de realizar un diagnóstico que permita saber ¿Cuál es el estado actual de la Administración Pública en México?, ¿Con cuántos servidores públicos se cuenta a nivel central – dato que no se sabe con precisión hasta el momento – 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 profesional?

Otro punto, será la labor de institucionalizar órganos confiables y parciales 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 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.

Otro reto importante será la de ejercer combinaciones posibles de esta figura con las técnicas gerenciales, de tal manera que sea posible hacer intersecciones entre temas como la estabilidad en el empleo con la calidad total, la capacitación con la certificación de capacidades, las promociones con la evaluación del desempeño y así sucesivamente. Así como la adopción de nuevas tecnologías. Se insiste en que se observa como derrotero ineludible avanzar hacia la configuración de un tercer esquema o modelo como producto de la combinación de técnicas pertenecientes a dos modelos distintos.

En fin, los retos son sumamente complicados, pero más valdría que se comenzarán a hacer con una idea clara de lo que se quiere, de lo contrario los escenarios a los cuales ya estamos acostumbrados también estarán a la vuelta de la esquina.

Bibliografía

Guerrero Amparán, Juan Pablo, (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* Ed. CIDE, México.

Moreno Espinosa, Roberto (2003) “El servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal centralizada en México ¿Condiciones reales para su implantación?” *Revista Prospectiva* no. 23 Ed. Agrupación Política Nueva A.C. México, D.F.

Pardo, María del Carmen (1999) “Un testimonio de modernización en la Administración Pública: La profesionalización de la Función Pública” en *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado* Ed. Plaza y Valdés y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México.

Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público *Foro de Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la innovación y la democracia. (Memorias)* 24 y 25 de febrero Universidad Iberoamericana México.

Ross, Ben (2001) “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables” *Revista del CLAD Reforma y Democracia* no. 20 junio Ed. CLAD Caracas Venezuela.

Documentos institucionales.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000). *Diario Oficial de la Federación* 20 de diciembre del 2000, México.

Poder Ejecutivo Federal (2001) *Primer Informe de Gobierno*. México

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (2003) “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal” *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril México.

Reseña biográfica

Rafael Martínez Puón.

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM Maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Candidato a Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Cargo Actual: Director General de Prospectiva y Presidente de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Domicilio:

Calle Eugenia no. 121-interior 2
Colonia del Valle.
México D,F, 03100

Teléfono 56693149

rmpfundamex@yahoo.com