

# II

## El Servicio Profesional de Carrera: Un Imperativo para la Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública Mexicana.

## BASES PARA UN MODELO DE SERVICIO PÚBLICO PROFESIONAL DE CARRERA PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL

Luis Vázquez Cano\*

### 1.- LA NECESIDAD DE IMPLANTAR EL SERVICIO PÚBLICO PROFESIONAL DE CARRERA

#### La Nueva Administración Pública Mexicana

La transformación vertiginosa del entorno económico, político y social en México ha impuesto como una de las prioridades fundamentales la modernización de la administración pública. Cada vez es más evidente el papel que el sector público juega en la promoción del desarrollo, el impulso al crecimiento y el establecimiento de un ambiente de equidad y justicia en las actividades nacionales.

Se puede afirmar que la calidad de la acción de las instituciones públicas y su propia capacidad para actualizarse, perfeccionarse y reaccionar ante las variables del entorno condicionan el ritmo y la profundidad de los cambios y reformas que el gobierno promueve. *El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, documento rector de la planeación nacional, asumió por ello una exigencia del avance democrático de México, el contar con una administración pública accesible, moderna y eficiente.

En este contexto la visión de esta nueva administración pública a la altura de los grandes retos nacionales es aquella en donde se superen los vicios burocráticos y prevalezca la eficiencia, productividad y racionalidad administrativa. Donde el ciudadano perciba competencia y profesionalismo en su actuación; donde el cumplimiento de las obligaciones legales y normas esté respaldado por trámites sencillos y claros; donde la actitud de servicio, la legalidad, la transparencia y la calidad sean la constante en el servicio público, y donde la participación social esté permanentemente presente como garante de una impecable rendición de cuentas sobre los resultados y el manejo de los recursos públicos.

\*Licenciado en Administración por la Universidad Iberoamericana.

Cuenta con estudios de Maestría en Administración Pública por Florida International University; EE.UU.

Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, *Servicio de Administración Tributaria*; *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*.

Coordinador Académico de la Especialización en Administración y Desarrollo de Personal del INAP.

Se requiere en suma de un servicio público acorde con los nuevos tiempos, que se legitime ante la ciudadanía por sus resultados y que genere confianza y credibilidad por su capacidad para la atención de las demandas de los sectores de nuestro país.

### **Propósito de la Profesionalización de los Servidores Públicos**

El profundo proceso de cambio que ello requiere no sería posible si no se tomara en cuenta a quienes son los actores principales de la actuación del gobierno: los servidores públicos. Son éstos quienes representan a la administración pública ante la sociedad constituyendo uno de los factores fundamentales de su imagen pública; son también los agentes centrales de cualquier reforma que se emprenda y por lo mismo son en quienes reside el mayor potencial de modificación y evolución del sector público.

De aquí que en los años recientes se hayan desarrollado esfuerzos importantes y en el futuro se deberán realizar con mucho mayor énfasis, encaminados a la profesionalización de los servidores públicos. Este concepto entraña la realización de un proceso institucional que ha requerido la acción organizada y coordinada de las instancias federales conducidas por la Unidad de Servicio civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y apoyadas sólidamente por el Instituto Nacional de Administración Pública.

Esto ha significado la intención y decisión del más alto nivel de gobierno para hacer del empleado del Estado un profesional del servicio público que se caracterice por su capacidad, competencia y calificación en el desarrollo de sus funciones. La profesionalización ha contemplado tres vertientes: la de formación técnica, que tiene la finalidad de que los empleados y funcionarios sean auténticos expertos en la realización de sus tareas, además de que se propicie una continua actualización respecto de las innovaciones administrativas y tecnológicas que surjan.

La de formación humana y cambio cultural que se orienta a desarrollar y fortalecer actitudes, habilidades y valores éticos tanto en lo individual como en su carácter de miembros de una comunidad de servicio a la sociedad, de tal forma que se genere una mayor contribución a los resultados institucionales y un sentido de pertenencia e identificación con los propósitos y filosofía tanto institucionales como del ejercicio de la función pública.

y la relacionada con la permanencia, estabilidad y motivación que pretende alentar un ambiente en que se satisfagan las necesidades de status y reconocimiento del personal, al mismo tiempo que se abran mayo-

res oportunidades de crecimiento personal y profesional. Se trata de crear los mecanismos y condiciones necesarias para atraer, retener, desarrollar y ofrecer un retiro digno a quienes entregan su esfuerzo a la causa del servicio público.

Las tareas de profesionalización, en el contexto de la Administración Pública Federal, cada vez más están asociadas al establecimiento del servicio público profesional de carrera. Los avances reportados en los años recientes nos muestran que ya se han puesto las bases de cimentación necesarias para que se institucionalice y generalice la carrera administrativa, con lo que seguramente en el futuro próximo estará asegurada la continuidad en la dinámica interna de los organismos de gobierno aprovechando la capacidad, los conocimientos y la experiencia acumulada de sus integrantes.

### **Ventajas del Servicio Público de Carrera**

El establecimiento del Servicio Público Profesional de Carrera representa una oportunidad de excelencia para que en el mediano y largo plazo se responda firmemente a las exigencias reiteradas de la sociedad por mejorar la acción de gobierno. Se trata con ello de propiciar una nueva cultura de servicio público que privilegie una concepción humanista en la relación del Ejecutivo Federal con sus servidores públicos y cuya esencia tenga como fundamento los principios de mérito, igualdad de oportunidades y capacidad como base del ingreso, el desarrollo y la estabilidad en el servicio.

En este sentido con el Servicio Público Profesional de Carrera deben necesariamente generarse las condiciones adecuadas para revertir las políticas y prácticas que tradicionalmente han puesto en desventaja a los funcionarios del Estado, lo que además ha impedido sustentar un esfuerzo consistente, permanente y generalizado para elevar la productividad y la calidad en la acción de gobierno.

Adicionalmente la permanencia y estabilidad de funcionarios calificados y responsables en las instituciones debe evitar el desperdicio y pérdida de la experiencia acumulada que se genera con los cambios administrativos, sobre todo en los niveles técnicos de mando, a la vez que fomentará la conformación de una verdadera memoria institucional del gobierno que preserve la necesaria continuidad en los procesos de transferencia del poder y en la formulación y ejecución de políticas a largo plazo.

De la misma forma el combate a la corrupción habrá de encontrar un medio preventivo de excepción, porque el Funcionario Público de

*Servicio Público de Carrera en México* -

Carrera, para adquirir y conservar su categoría y por lo tanto para ser acreedor a las ventajas y prerrogativas del mismo, habrá de demostrar la convicción y posesión de sólidos principios éticos.

El Servicio Público Profesional de Carrera en su pretensión de revalorar y profesionalizar al ejercicio de gobierno, debe mantener como su fin último el beneficio a la sociedad respondiendo a sus expectativas de progreso y mayor calidad de vida.

## 2.- EL PUNTO DE PARTIDA

### Experiencias Actuales

Como se ha comentado en párrafos anteriores, en años recientes han sido importantes y crecientes los esfuerzos en materia de profesionalización de los servidores públicos en la administración pública federal y en otras áreas del Poder Legislativo y del Poder Judicial de la Federación, algunos de los cuales han derivado en esquemas estructurados e institucionalizados que significan un acercamiento formal y serio al servicio de carrera.

Estas experiencias sin duda constituyen una valiosa fuente de información sobre los avances y obstáculos del proceso y por lo tanto son un nutriente de calidad del Modelo de Servicio Público Profesional de Carrera; la mayoría de dichas experiencias contemplan regulaciones y cambios cualitativos de fondo relativos al ingreso y designación de personal, así como a la retribución, a la apreciación del mérito, a la capacitación, a la permanencia, a la carrera administrativa, a la separación y al retiro.

No es el propósito de este apartado realizar una descripción exhaustiva al respecto, solamente nos concretaremos a enunciar algunos de los casos más significativos, de forma tal, que sirvan de referente para esta presentación.

*Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.* Sustentado en la Ley y Reglamento del Servicio Exterior Mexicano.

*Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral.* Sustentado en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

*Sistema de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).* Sustentado en el Acuerdo-Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI.

Luis VázquezCano

*Servicio Fiscal de Carrera del Servicio de Administración Tributaria-SHCP.* Sustentado en la Ley del SAT y el Estatuto del Servicio fiscal de Carrera.

*Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.* Sustentado en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa.

*Carrera judicial de la Suprema Corte de justicia de la Nación.* Sustentado en la Ley Orgánica de la Carrera Judicial.

*Servicio Público de Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal.* Sustentado en la Ley del Servicio Público de Carrera.

*Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua.*

*Programa de Carrera Magisterial.*

*Servicio Profesional Agrario.*

*Carrera del Personal del Ministerio Público y de los Servicios Periciales en la Procuraduría General de la República.*

*Profesionalización de la Policía judicial en la Procuraduría General de la República.*

### 3.- EL SIGNIFICADO MODERNO DEL SERVICIO PÚBLICO PROFESIONAL DE CARRERA

#### Lo que la Experiencia nos Dice

La propuesta de un modelo idóneo que reúna las características y virtudes que satisfagan las exigencias de cambio de la administración pública mexicana, implica una actitud responsable de análisis de la experiencia no sólo de lo vivido en nuestro país sino de lo acontecido en otras latitudes del orbe y que no podemos ni debemos desdeñar. Lo que se pretende es resaltar aquellos aspectos que se deben cuidar y prever si se quieren alcanzar los objetivos determinados en la implantación del Servicio Civil de Carrera, a la luz de las variables del entorno nacional, de los cambios que se están dando de todos los órdenes y de las propias expectativas de los ciudadanos acerca de lo que quieren y esperan de su gobierno.

En este sentido debemos asumir la principal de las premisas: no se puede importar ningún modelo, es indispensable siempre partir de una realidad, de nuestra realidad entendiéndose ésta como nuestra idiosincrasia,

nuestra historia, nuestra cultura, y nuestra vida económica, política y social.

El modelo, además debe obedecer a una estrategia global de cambio y transformación de la administración pública y no considerarlo como un esfuerzo único aislado y desvinculado de los que se lleven a cabo en el orden estructural, tecnológico, informático, administrativo, etc.

Asimismo es necesario considerar que la dinámica misma del cambio nacional se contraponen a los sistemas rígidos que son fácilmente rebasados por la realidad cayendo en una obsolescencia prematura que es por demás riesgosa, ya que puede vacunar a las instituciones y a la sociedad misma contra cualquier forma de servicio civil.

Algunos sistemas han hecho énfasis en una inamovilidad a ultranza de los miembros del servicio civil que ha derivado en el anquilosamiento y parálisis de los gobiernos quienes se han visto imposibilitados para disponer de una fuerza de trabajo ágil, dinámica y comprometida con las transformaciones que precisa el desarrollo.

La instrumentación de la carrera pública cuando no atiende una visión en la que pretenda integrar a la mayoría de los servidores públicos sino es que a la totalidad, corre el riesgo de generar la existencia paralela de una burocracia de gran peso pero de menor categoría, lo que propicia una contracultura o fuerza en sentido contrario que profundizaría un retroceso además de la tradicional pugna entre el personal de confianza y el que no lo es.

### **Concepto y Alcance del Servicio Público Profesional de Carrera**

Más que proponer una definición del Servicio Público Profesional de Carrera, de por sí limitante, lo que aquí se pretende es esbozar algunos elementos y conceptos que apunten en esa dirección, tomando en cuenta la visión actual que en México y en otros países se tiene acerca del tema.

Obligadamente al hablar de un servicio de carrera nos referimos a un segmento importante de los servidores públicos que sirven en la Administración Pública Federal en sujeción estricta a las leyes, de acuerdo a los principios republicanos y de la democracia guiados por la realización del interés público y caracterizados por su estabilidad y desempeño profesional en el ejercicio de sus funciones.

De la misma forma, la Carrera Pública Profesional tiene una clara connotación de neutralidad política, lo que quiere decir que en ningún

----- Luis vazquez Cano

caso estará sujeta a la discrecionalidad política o a cualquier forma de sumisión o abuso del poder.

El Servicio Público Profesional de Carrera también es expresión de una filosofía actuante y moderna de servicio público, que privilegia el respeto, la integridad y un comportamiento de los funcionarios de carrera que sea garante de la aplicación objetiva e irrestricta de las leyes y las políticas públicas.

En cuanto a su acepción de sistema incluye a todos los componentes relativos a una administración de vanguardia del personal público entendida ésta como las políticas, normas y procedimientos que regulan el ingreso, la permanencia, el desarrollo y el retiro en el servicio público.

El Servicio Público Profesional de Carrera en suma es un espacio autónomo en la vida institucional, que debe significarse como un importante elemento de apoyo a la gobernabilidad democrática y como un medio para la defensa y reafirmación del interés público en la acción del Estado.

#### 4.- VISIÓN ESTRATÉGICA DEL MODELO

##### **Orientaciones Básicas**

Partiendo de los conceptos y premisas expuestos en los apartados anteriores, consideramos que la construcción de un Modelo exitoso de Servicio Público Profesional de Carrera (SPPC) para el Gobierno Federal Mexicano debe ser congruente con las siguientes orientaciones:

- El SPPC debe formar parte de la agenda de decisiones prioritarias del más alto nivel de gobierno, de tal forma de asegurar su vigencia y continua revisión y ajuste de acuerdo a los resultados alcanzados y a su impacto en el mejoramiento del servicio público, impidiendo además que se rigidice, burocratice o pierda su sentido social.
- El SPPC para asegurar su legitimidad, utilidad social y adecuado desarrollo debe estar expuesto permanentemente al escrutinio y evaluación ciudadana a través de los órganos del Poder Legislativo y de los organismos y agrupaciones representativos de los sectores de la sociedad: cámaras industriales y comerciales, asociaciones de profesionales, comunidades académicas, agrupaciones de usuarios de servicios públicos, etc.



- El servidor público es el eje de la acción de gobierno, por ello el Servicio Profesional Público de Carrera debe tener como objetivo básico el formar integralmente, desarrollar y motivar a los funcionarios de carrera para que se constituyan en la avanzada de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de su misión, la consecución de su visión y la vigencia y permanencia de sus valores.
- El SPPC pretende formar a verdaderos profesionales del servicio público entendiéndose esto como una categoría distintiva del empleado de gobierno que la sociedad deberá reconocer por la observancia de una conducta pública ejemplar e intachable. En este sentido será una prioridad fundamental la formación ética del funcionario y el establecimiento y aplicación rigurosa de los principios y valores de comportamiento del Servicio Público.
- El SPPC debe concebirse bajo una perspectiva de amplio espectro que considere una transformación de fondo no sólo en las prácticas relativas a la administración de recursos humanos de la Administración Pública Federal sino en todos los factores ambientales, actitudinales y de comportamiento humano que conforman la cultura organizacional de las instituciones de gobierno.
- El SPPC es un esfuerzo en la búsqueda de la excelencia en la prestación del servicio público; por lo cual todas las acciones y proyectos que se encaminen a elevar la calidad y la productividad de las tareas de gobierno deberán vincularse con éste y considerar el factor humano como su eje vertebral de acción.
- El SPPC debe constituirse en el instrumento toral para la detección, evaluación e identificación del talento humano en los organismos públicos. El desarrollo y potenciación de ese talento debe ser una vía para detonar la productividad, la innovación, la mejora y la modernización de los órganos de la Administración Pública Federal.
- El SPPC, a través de la información organizada y sistematizada que producirá acerca de la fuerza de trabajo y de los sistemas y mecanismos que involucra para el desarrollo humano, deberá constituirse en la plataforma de arranque de un proceso hasta ahora inexistente de planeación de recursos humanos; de tal forma que el gobierno garantice contar en número y calidad con el personal requerido en el mediano y largo plazos.

## **Características Fundamentales del Modelo**

De todo lo anterior y en un intento de acercamiento al perfil del Modelo idóneo del SPPC, proponemos las siguientes, como las principales características que éste debe observar:

### *De Viabilidad*

- Acorde con la realidad nacional
- Consistencia con el marco legal del sector público
- Congruente con las condiciones laborales y sindicales
- Administrable para el gobierno
- Implantación gradual y selectiva

### *De Innovación*

- Moderno y actualizable
- Retroalimentable de la realidad mundial
- Flexible y adaptable al entorno del cambio
- Abierto para incorporar talento humano
- Atraer y retener a los mejores

### *De Funcionalidad*

- Neutralidad política en ejercicio de la función
- Énfasis en carrera administrativa sobre designación política
- Con visión transexenal
- Reglas claras y objetivas
- Normas y políticas de aplicación gerencial y descentralizado en su operación

### *De orientación*

- Desarrollo integral y profesionalización para los servidores públicos
- Desempeño como base de la carrera
- Disciplina y mística de trabajo
- Filosofía de resultados y servicio
- Elevación de la calidad y productividad, individual e institucional

## 5.- ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL MODELO

### **Componentes del Modelo**

Un modelo de Servicio Público Profesional de Carrera para la Administración Pública mexicana, debe actualizar las técnicas y procesos relacionados con las funciones básicas de la administración de recursos humanos, para adecuarlos a las nuevas tendencias que a nivel mundial se están observando. A continuación se describen los principales componentes del modelo que se propone:

- *Componente de Análisis y Valuación de Puestos:*

*Objetivo:* Identificar los puestos que integran la estructura orgánica de las instituciones, así como conocer y valorar las funciones y responsabilidades que les son inherentes, a fin de proveer de información a los diferentes componentes que conformen el Servicio Público Profesional de Carrera.

*Enfoque:* Deberá garantizar a los candidatos igualdad de oportunidades para el ingreso a la institución, contando con mecanismos que permitan difundir las vacantes existentes y evaluar de manera sistemática y objetiva a los aspirantes, y asimismo permitir la decantación gradual de los candidatos, a fin de que sólo accedan a la etapa de selección los más aptos para ganar el concurso.

- *Componente de Ingreso y Selección de Personal:*

*Objetivo:* Posibilitar la incorporación voluntaria y gradual del personal actual que labore en las instituciones que implanten el

Servicio Público profesional de Carrera, para adquirir la calidad de servidor público de carrera.

*Enfoque:* Deberá permitir identificar si el servidor público cuenta con los conocimientos, habilidades y características de personalidad requeridos para el desempeño del puesto que ocupa, y en caso positivo, otorgársele la calidad de servidor público profesional de carrera. En caso contrario, se deberá recibir la capacitación necesaria para cubrir sus deficiencias y estar en condiciones de participar en el futuro en procesos de reclutamiento y selección. Para quienes no hayan demostrado el mínimo de aptitudes para ser considerados nuevamente en dichos procesos, deberá contemplarse la ejecución de programas de retiro graduales.

- *Componente de Formación Integral:*
  - *Subcomponente de Capacitación*

*Objetivo:* Integrar, fortalecer, reorientar y articular todos los esfuerzos institucionales de capacitación, a fin de conducirlos hacia su transformación en un proceso moderno, organizado, sistemático y generalizado que propicie el desarrollo integral de las capacidades, habilidades y actitudes del personal de las dependencias públicas.

*Enfoque:* Debe trascender el concepto tradicional de capacitación, entendiéndola en un sentido amplio, que contemple la formación integral del empleado o funcionario como responsable de una función de gobierno, como miembro de una comunidad con misión de servicio público, como ocupante potencial de una posición de responsabilidad mayor, como formador de sus subordinados, como garante de la vigencia del Estado de Derecho y los valores del ejercicio público, como ciudadano ejemplar y muy particularmente como ser humano.

Deberá privilegiar la formación como un proceso totalmente asociado a la actividad sustantiva, a las metas organizacionales, al fortalecimiento institucional y a la superación profesional y personal.

- *Subcomponente de Cultura Organizacional*

*Objetivo:* Alinear el comportamiento de los servidores públicos hacia la misión, visión y los valores, tanto de la administración pú-

blica como de las instituciones en particular, y de propiciar asimismo un clima de trabajo favorable al cambio y a la adopción de modelos de trabajo y de dirección modernos, participativos y congruentes con la filosofía de trabajo que se persigue.

*Enfoque:* Debe orientarse a generar un proceso de cambio ordenado que permita desterrar gradualmente la cultura tradicional burocrática y estimular paulatinamente una cultura que privilegie la creatividad, el espíritu innovador, el sentido de identidad institucional, el trabajo en equipo, la búsqueda del consenso en la toma de decisiones, el mejoramiento permanente de la calidad y la excelencia, el compromiso con el trabajo, el servicio a la sociedad y el logro de resultados.

Requerirá definir y establecer claramente la filosofía básica de cada institución, estableciendo la misión, visión y valores, la aportación de todas las áreas de la institución para el cumplimiento de éstos, el perfil de dirigencia al que se aspira, el modelo de servidor público de carrera que se desea, el esquema de participación en la toma de decisiones y el modelo de comunicación interna, todo lo cual constituirá la cultura organizacional a lograr.

• *Componente de Evaluación del Desempeño:*

*Objetivo:* Identificar de manera periódica y sistemática el nivel de eficiencia con que los servidores públicos de carrera desarrollan las funciones de su puesto, mediante el establecimiento de indicadores objetivos, transparentes y confiables.

*Enfoque:* Buscará que la evaluación del desempeño sea un elemento a considerar no sólo para el otorgamiento de estímulos, sino también en los procesos de reclutamiento y selección al Servicio Público de Carrera, los ascensos, los aumentos por mérito, la capacitación y el retiro.

Deberá contar con indicadores objetivos, transparentes y confiables que permitan medir la eficiencia en el desarrollo de las funciones, tanto hacia el interior de la institución como frente a la ciudadanía, y concebirse como un proceso compartido entre superiores y subordinados, justo, equitativo y abierto a la calificación ciudadana.

- *Componente de Ascenso y Desarrollo:*

- *Subcomponente de Líneas de Ascenso*

*Objetivo:* Identificar los puestos mediante los cuales pueden ascender los servidores públicos profesionales de carrera.

*Enfoque:* Deberá proporcionar al servidor público un plan de carrera que contenga los elementos para proyectar su desarrollo y estar en condiciones de ocupar puestos de mayor responsabilidad. El plan de carrera preferentemente deberá ser individual, a fin de estimular un mejor desempeño en el puesto actual y fomentar la promoción y la realización de una carrera en la institución, fortaleciendo la estabilidad laboral del servidor público.

- *Subcomponente de Promociones*

*Objetivo:* Otorgar sueldos y prestaciones de acuerdo con el valor del puesto.

*Enfoque:* Deberá garantizar retribuciones equitativas, acordes con las funciones y responsabilidades de cada puesto, y las habilidades, conocimientos y experiencia requeridos para su correcto desarrollo, y garantizar periódicamente incrementos salariales significativos, aun en el mismo puesto, de conformidad con el desarrollo de las capacidades y desempeño del servidor público de carrera.

Deberá enmarcarse en una política salarial, general y sectorial, que permita que los sueldos sean competitivos en el mercado relacionado de trabajo, y favorecer con ello que las instituciones puedan atraer y retener al personal más calificado.

Implicará diseñar una estrategia financiera capaz de solventar los costos de la instrumentación de este sistema, con base en ahorros internos y la posibilidad de obtener recursos adicionales por el cumplimiento de metas convenidas.

- *Subcomponente de Estímulos y Reconocimientos*

*Objetivo:* Otorgar incentivos al desempeño, a la productividad y a la calidad, así como reconocimientos que permitan distinguir aspectos relevantes de la trayectoria laboral del servidor público de carrera.

*Enfoque:* Deberá permitir el establecimiento de incentivos cuyo monto sea significativo, de manera tal que se promueva el alto desempeño y el trabajo de calidad. Deberá asimismo distinguir a los servidores públicos profesionales de carrera que tengan características, actitudes y resultados sobresalientes.

• *Componente de Separación y Retiro:*

*Objetivo:* Definir los términos de la separación de los servidores públicos profesionales de carrera de la institución, haciendo prevalecer los principios de legalidad y equidad, en un esquema flexible y justo tanto para la institución como para el servidor público profesional de carrera.

*Enfoque:* Las causales de separación del Servicio Público Profesional de Carrera deberán surtir efectos ante la falta de ética, baja productividad o desarrollo insuficiente de los servidores públicos, o bien cuando el servidor público profesional de carrera ya no sea requerido por la institución, debido a la modificación de su misión, objetivo, presupuesto, organización y necesidades de servicio a la sociedad.

Igualmente la separación deberá producirse cuando el servidor público profesional de carrera ya no sea requerido por la institución, contemplando el pago de la indemnización correspondiente, siempre que sea por causas no imputables al servidor público profesional de carrera.

• *Componente de Planeación de Personal:*

*Objetivo:* Garantizar que las instituciones cuenten oportunamente con el personal idóneo tanto en número como en cuanto a su capacidad profesional, para el cumplimiento de las responsabilidades que le asigne la institución.

*Enfoque:* Su punto de partida debe ser la definición de la misión, visión y valores que establezca la organización para el cumplimiento de sus objetivos y metas, acompañada del establecimiento de la estructura orgánica y ocupacional requeridas tanto para su operación como para la modernización que ésta vaya experimentando, en términos de eficiencia, calidad, productividad y atención a la ciudadanía.

## **Sistema de Información Integral**

Para el funcionamiento óptimo de los componentes antes descritos, deberá desarrollarse un sistema de información integral que articule interrelacione todos y cada uno de ellos, a fin de contar con la información necesaria para soportar la planeación, operación, control y evaluación del Servicio Público Profesional de Carrera.

Dicho sistema deberá apoyar la toma de decisiones de manera oportuna y confiable, y asimismo facilitar el control y evaluación del personal y la operación ágil y eficiente del Servicio Público Profesional de Carrera.

## **Conducta Ética**

Un modelo de Servicio Público Profesional de Carrera quedaría inconcluso si carece de un marco normativo que regule y refuerce los principios y valores éticos de los servidores públicos profesionales de carrera.

Atendiendo a lo anterior, será necesario acompañar el esfuerzo de diseño e instrumentación del Servicio Público Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal con el diseño y aplicación de un Código de Ética, cuya observancia sea obligatoria para los servidores públicos que se integren a este servicio. Deberá complementar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y exaltar los valores a que deben comprometerse de manera permanente los servidores públicos profesionales de carrera en forma permanente, con relación a lo siguiente:

- Vinculación con la ciudadanía e imagen institucional
- Relación con subordinados y compañeros de trabajo
- Conflictos de interés
- Libertad individual y derechos humanos
- Manejo de la información
- Equidad y legalidad en la actuación
- Participación política
- Protección y seguridad



Dichos valores, en cada uno de los aspectos enunciados relativos a la actividad de servicio público, deben exaltar fundamentalmente la probidad, la lealtad, la responsabilidad, la integridad, la vocación de servicio, la imparcialidad y la justicia, el respeto y la excelencia.

Adicionalmente a lo anterior, deberá complementarse con la creación de un Código de Ética sectorial o institucional, que en congruencia con el definido para la Administración Pública Federal promueva el cumplimiento de las normas específicas que deben observar los servidores públicos de carrera en la institución que se desempeñen, de acuerdo con las funciones que desarrollan.

#### 6.- ELEMENTOS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL MODELO

##### **Construcción del Marco Jurídico-Normativo**

EL Servicio Público Profesional de Carrera implica un nuevo esquema de relación laboral entre sus integrantes y el Poder Ejecutivo Federal. Esto traduce en nuevas prerrogativas y derechos como la estabilidad en el empleo, esquemas de remuneraciones, incentivos y otro tipo de prestaciones, el derecho a una carrera institucional y a concursar para optar por un puesto de mayor jerarquía, etc. De la misma forma surgen obligaciones y responsabilidades antes no contempladas con las consecuencias legales en casos de incumplimiento como puede ser la pérdida de la categoría de funcionario de carrera, la separación del empleo, etc.

Estas nuevas circunstancias generarán, en la mayoría de los casos, actos jurídicos que deben estar perfectamente regulados por un marco normativo integral que cubra todo el proceso en las instancias del Ejecutivo Federal, evite vacíos legales y prevea controversias o conflictos que deriven en obstáculos y barreras a la marcha de este Servicio.

De aquí que se considere conveniente que el marco normativo parta de las modificaciones constitucionales necesarias para que nuestra Carta Magna contemple la figura del Servicio Público Profesional de Carrera, estableciendo además la obligación del Estado de promover la expedición de una ley reglamentaria que precise las disposiciones relativas a sus objetivos, principios, ámbito de aplicación y regulación, derechos, obligaciones y facultades, etc.

En el mismo sentido, será necesario asegurar la emisión de todo el acervo de disposiciones reglamentarias de la norma legal. Esto significa

que el titular del Ejecutivo Federal tendría que expedir un acuerdo en el cual se establezcan los lineamientos y disposiciones administrativas generales que reglamenten la organización, instrumentación y evaluación del Servicio. También será necesario que cada institución en la que se establezca la Carrera Profesional expida su instrumental normativo o estatuto que contenga las normas, sistemas y procedimientos específicos para su desarrollo y operación, en congruencia con la ley y de acuerdo a sus características y requerimientos particulares.

### **Instancias de Autoridad y Coordinación Necesarias**

Adicionalmente al marco normativo integral, el diseño, instrumentación, administración, operación y evaluación de un proyecto de la magnitud, amplitud y complejidad del Servicio Público Profesional de Carrera requiere de una estructura sólida y perfectamente articulada que lo soporte.

Esta estructura, si bien debe formar parte de la Administración Pública Federal, necesita contemplar los mecanismos necesarios para propiciar la participación de otros actores ajenos al sector público. Además precisa diseñarse de tal manera que se construya una cadena de mando, coordinación y consulta de gran eficiencia y ejecutividad desde el más alto nivel de decisión gubernamental hasta la instancia institucional.

En este sentido, se considera conveniente crear en el nivel global de la Administración Pública Federal, un órgano de decisión máxima en el cual participen sus autoridades de más alto nivel, así como representantes de los otros Poderes de la Unión y de los diferentes sectores sociales de México.

Asimismo a nivel global será necesario conformar un órgano intersecretarial que tendría la mayor autoridad ejecutiva y sería el responsable de fijar las políticas, aprobar el programa global y evaluar el Servicio Público Profesional de Carrera. Complementaria y paralelamente tendría que establecerse la instancia que asuma la autoridad operativa para todo el gobierno federal de tal forma de llevar a cabo la coordinación, instrumentación, administración y desarrollo del Servicio.

Por su parte a nivel de cada institución de la Administración Pública Federal será indispensable, para su vinculación con las instancias globales, replicar tanto el órgano ejecutivo en el que intervengan todas las unidades administrativas institucionales, como el órgano operativo que se responsabilice de la organización, instrumentación y desarrollo de las acciones específicas en esta materia.

### **Directrices para su Instrumentación**

El establecimiento del Servicio Público Profesional de Carrera implica, como es evidente, una transformación de gran magnitud en la que está en juego no sólo la mera adecuación de los sistemas y tecnología en materia de administración de recursos humanos, sino el cambio en el accionar mismo del servicio público, en sus prácticas, principios, costumbres, actitudes, hábitos, cultura organizacional, así como en su tradicional estilo de gestión directiva y decisiones para el manejo de las designaciones y promociones de los puestos.

Por ello es necesario que los organismos de la Administración Pública Federal estén preparados para asumir un compromiso de esta naturaleza. De aquí que valga la pena insistir en algunos aspectos que deberán tomarse en cuenta en el proceso de establecimiento del Servicio de Carrera, sobre todo el referente a la conveniencia de evaluar previamente las prioridades que las instituciones deben atender en el corto plazo, la viabilidad del entorno laboral, la capacidad administrativa y financiera disponible para tal efecto, así como las características e infraestructura institucionales con que se cuenta. Todo lo cual nos lleva a afirmar que lo que se impone es realizar un proceso gradual y selectivo que asegure buenos resultados en el mediano y largo plazo.

Consecuentemente debe de estructurarse un Plan de Instrumentación a corto, mediano y largo plazos que considere todas las variables que afectan la implantación del modelo así como los criterios para definir las prioridades para la participación institucional. En este contexto un tema de controversia es el referente a la incorporación de los servidores públicos al Servicio de Carrera, donde nosotros mantenemos la convicción de que sólo se puede ser congruente con los propósitos del Servicio Público Profesional de Carrera si quien aspira a ser parte del mismo acredita plenamente los requisitos establecidos para ello. Por lo anterior será una premisa el que los beneficios que se establezcan para este servicio los disfruten exclusivamente quienes adquieran esta calidad.

Otro aspecto que se debe cuidar es que con base en las disposiciones de la ley que se apruebe y la normatividad relativa, en lo previsto en el programa específico de instrumentación, y en las necesidades y características de las instituciones, cada una de dichas instituciones prepare y dé vigencia a la normatividad operativa específica.

---

*Luis Vázquez Cano*

De la misma forma será vital para la viabilidad de cualquier esfuerzo que se haga para poner en marcha el Servicio de Carrera que los costos que esto genera en el corto, mediano y largo plazos se identifiquen perfectamente y con toda oportunidad se realicen las gestiones necesarias ante las autoridades respectivas para asegurar la suficiencia presupuestal y la disponibilidad de dichos recursos de acuerdo a los programas establecidos.

## EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL, SU VINCULACIÓN E IMPORTANCIA PARA EL DISEÑO Y OPERACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE CARRERA.

*Alfredo Lopez Rodríguez\**

**E**l sistema de administración de personal es un conjunto de políticas interrelacionadas de manera coherente y estratégica para administrar el bien más valioso de una organización: sus recursos humanos.

Los sistemas de administración de recursos humanos cuentan con distintos procesos relacionados entre sí. Estos procesos pueden agruparse esquemáticamente en tres: pre empleo, empleo y post empleo. Típicamente, en el proceso de pre empleo se lleva a cabo el reclutamiento y la selección del personal. En el empleo propiamente dicho tienen lugar los siguientes subprocesos: nombramiento; inducción; capacitación; desarrollo; evaluación; promoción y estímulos. La etapa de post empleo consiste en la baja; jubilación y /o pensión de los empleados.

En la administración pública federal (APF) mexicana, el área administrativa que tiene como responsabilidad principal administrar los recursos humanos del gobierno federal es la Unidad de Servicio Civil (USE), la cual con base en el Artículo 63 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene facultades para normar y controlar los distintos procesos relativos a la administración del personal federal. Para ello cuenta con diversos instrumentos como son la formulación y control del presupuesto en servicios personales; la expedición de normas; la autorización a través de dictámenes y registros de las propuestas de modificación que hagan las dependencias y entidades de sus estructuras (organizacionales, funcionales o salariales) así como el establecimiento de políticas generales para la administración de los recursos humanos.

En general, los sistemas de administración de personal aplicados

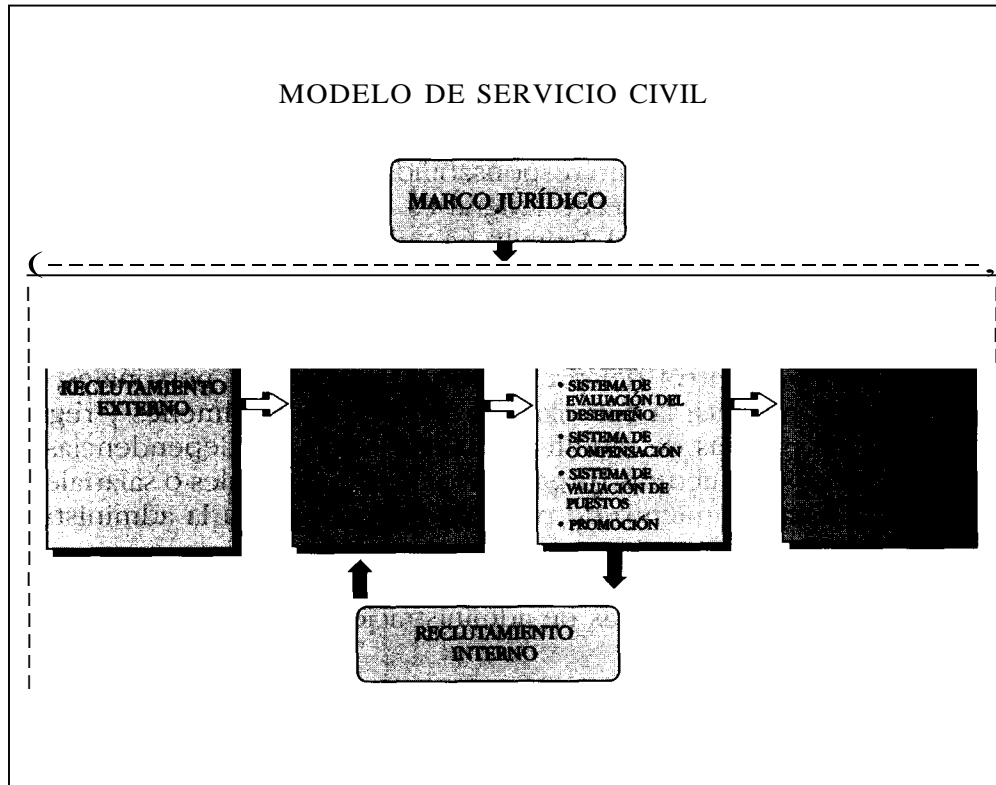
\* Ingeniero Industrial por la Universidad del Valle de México.  
Maestría en Servicio Público por la Universidad de Birmingham, Reino Unido.  
Director de Investigación y Desarrollo del Servicio Civil de la *Unidad de Servicio Civil, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

*Servicio Público de Carrera en México*

en el aparato público son conocidos, típicamente, bajo el nombre de sistemas de servicio civil de carrera. Estos sistemas se basan en principios de mérito y equidad y tienen por objeto proteger a los servidores públicos; darles seguridad en el empleo y posibilidades de promoción; desarrollar una memoria administrativa y garantizar la estabilidad en el empleo.

El Servicio Civil se puede definir como el sistema que permite racionalizar todos los procesos administrativos relacionados con la administración de los recursos humanos, de tal forma que se garantice la igualdad de oportunidades en el ingreso, el desarrollo del servidor público dentro de las instituciones y, en su caso, la separación de su encargo.

La USE desarrolló un modelo para la implantación de un servicio civil en la Administración Pública Federal en el que se contemplan las fases generales arriba descritas, adecuadas a las características específicas de la propia administración. Este modelo se compone de los siguientes procesos: reclutamiento (que puede ser interno o externo), selección, ingreso, sistema de compensación, capacitación, evaluación del desempeño, promoción y separación.



---

Alfredo Lopez Rodriguez

El modelo desarrollado por la USE tiene entre sus principales objetivos *los* siguientes:

- Contar con servidores públicos honestos, eficientes e imparciales.
- Establecer un sistema de reclutamiento que permita atraer a candidatos que cumplan con *los* requisitos del puesto.
- Desarrollar un esquema de selección mediante un proceso objetivo e imparcial.
- Mantener en constante capacitación y actualización al servidor público.
- Aplicar un sistema de compensación relacionado con el desempeño del servidor público y procurar la permanencia de los servidores públicos en función de la evaluación del desempeño.

A partir del modelo descrito, la Unidad de Servicio Civil ha llevado a la práctica acciones encaminadas al establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera. Enseguida se describen las principales actividades que se han llevado a cabo para la consecución de este propósito. En primer término, se discutirá lo relativo al sistema de compensación, enseguida se describirá el sistema de valuación de puestos y lo relativo a evaluación del desempeño, capacitación y separación y por último se hará un breve recuento de las acciones pendientes para terminar de regular el sistema de servicio civil.

Hasta 1995, a cada nivel jerárquico en el tabulador de sueldos del gobierno federal le correspondía un nivel salarial, lo que propiciaba que los servidores públicos únicamente pudieran acceder a mejores niveles de ingreso mediante una promoción a un puesto de mayor jerarquía.

A partir de 1995 se estableció el Tabulador de Puestos de Alto Nivel de Responsabilidad, en el cual, para un mismo nivel jerárquico se tenían diversos niveles salariales, lo que posibilitó los ascensos salariales de los servidores públicos, sin que ello implicara cambiar a un nivel jerárquico superior. Lo anterior permitió establecer en el año 2000 un tabulador conformado por grupos jerárquicos, grados de responsabilidad y niveles salariales.

SISTEMA DE COMPENSACIÓN  
 Niveles Salariales

| Cargo                  | Nivel | Nivel 1995 | 2000  |   |   |
|------------------------|-------|------------|-------|---|---|
|                        |       |            | Grupo |   |   |
|                        |       |            | A     | B | e |
| Secretario             | 36    |            | 7     |   |   |
| Titular de la Unidad   | 35    | MD10       | 6     |   |   |
| Director General       | 33E   | MD11       | 5     |   |   |
| Director Gral. Adjunto | 33A   | MD12       | 4     |   |   |
| Director de Área       | 30    | MGO1       | 3     |   |   |
| Subdirector de Área    | 29    | MG02       | 2     |   |   |
| Jefe de Departamento   | 28    |            | 1     |   |   |

El nuevo tabulador quedó regulado en *el Manual de Sueldos y Prestaciones de los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero del 2000. El Manual establece un sistema de compensación moderno, acorde a las tendencias existentes en países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la vez que da certeza, transparencia y legalidad a los sueldos y prestaciones de los servidores públicos.

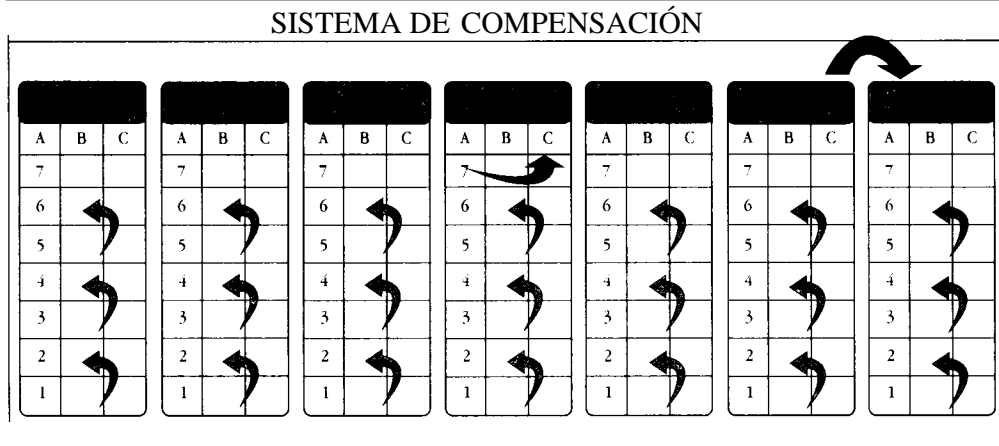
El sistema de compensación comprende tres elementos principales: sueldo, estímulos y prestaciones.

El sueldo de los servidores públicos se compone de dos conceptos, el sueldo base, que es la remuneración que se asigna a los puestos de cada grupo, sobre el cual se cubren las cuotas y aportaciones de seguridad social; y la compensación garantizada que es la asignación que se otorga de manera regular y se paga en función de la valuación del puesto y del nivel salarial.

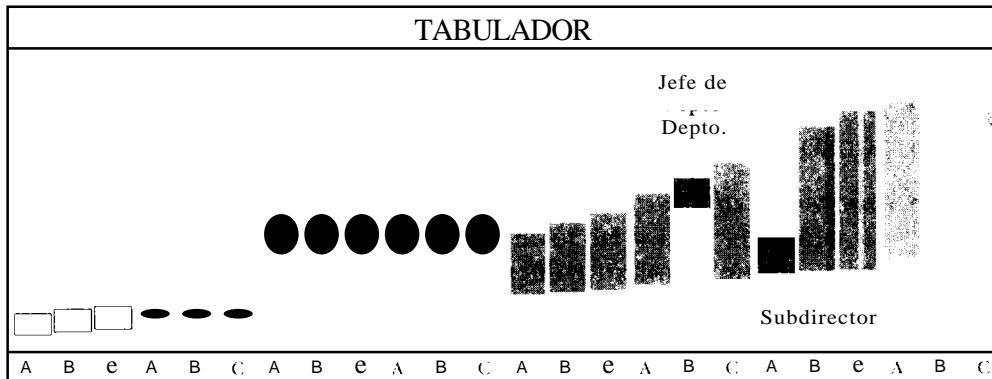
Los salarios de los servidores públicos quedan establecidos en un tabulador que se encuentra ordenado por grupos jerárquicos, considerando grados de responsabilidad y niveles salariales por cada grado. Esto permite realizar promociones de nivel salarial de grado y de grupo.



Alfredo Lopez Rodnuue:



Además, el tabulador está traslapado, con la finalidad de reconocer la antigüedad de los servidores públicos; por ejemplo, el tabulador hace posible que un Jefe de Departamento que tenga mayor antigüedad en su puesto, gane más que un Subdirector (que pertenece a un grupo jerárquico superior) de reciente ingreso.



En lo que respecta a estímulos, hay que destacar que éstos se han integrado gradualmente al sueldo. En 1995, la proporción del estímulo con respecto al ingreso total era en promedio de 48%. Para 1999 sólo el 35% del ingreso total de los servidores públicos correspondería al estímulo. Para el año 2000 el estímulo representó como máximo el 20% del ingreso total.

A este respecto es importante señalar que existe una norma para la aplicación de estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el desem-

peño de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 2000. En dicha norma se establece que el Estímulo por Productividad, Eficiencia y Calidad es el pago adicional que se puede obtener con base en la evaluación del desempeño; especificando que representa como máximo el 20% del ingreso total mensual, y que no constituye un ingreso fijo, regular ni permanente, por lo que no forma parte del sueldo y es gravable en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Para finalizar con el sistema de compensación, es importante explicar cómo se entienden las prestaciones en dicho Manual. En este documento se explica que las prestaciones son los beneficios adicionales que reciben los servidores públicos en razón de su sueldo y del grupo jerárquico al que pertenezcan, se clasifican en:

- *Seguridad social*: es el beneficio que recibe el servidor público de conformidad con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- *Seguros*: nuevo seguro institucional; seguro colectivo de retiro; seguro de gastos médicos mayores y seguro de separación individualizado.
- *Económicas*: aguinaldo; prima vacacional; pagos de defunción; primas quinquenales y ayuda para despensa.
- *Inherentes al puesto*: son los apoyos que se otorgan a los servidores públicos para coadyuvar al mejor desempeño de sus funciones y al cumplimiento de sus responsabilidades. Consisten en vehículo, equipo de comunicación y gastos de representación (varían conforme al nivel).

En lo que respecta a la valuación de puestos, en junio de 1999 la USE emitió la Norma que establece el *Sistema de Descripción y Valuación de puestos de la Administración Pública Federal*. El sistema proporciona elementos para establecer una relación equitativa entre el valor de los puestos y sus funciones, así como para definir políticas salariales competitivas y equitativas en la administración pública federal. En su operación, el sistema determina el valor del puesto, con base en las habilidades, capacidad de solución de problemas y responsabilidad requeridas para desempeñar las funciones del puesto. De esta manera, permite identificar los puestos que se encuentran subpagados o sobrepagados y hacer comparaciones de mercado para definir los sueldos, de cada uno de los puestos, de manera objetiva.

---

Alfredo López Rodríguez

En lo relativo a evaluación del desempeño, en marzo de 2000 la use emitió la Norma que establece los lineamientos del *Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal*. Previamente, en junio de 1999, la use había dado a conocer a las dependencias dos métodos que les permitirían diseñar sus sistemas de evaluación. Uno de los métodos es el más sencillo y se denomina "*Evaluación del cumplimiento de objetivos y competencias*" que califica el cumplimiento de objetivos previamente establecidos entre el jefe y el subordinado; las habilidades y conocimientos y las características personales del servidor público. La evaluación la realiza el jefe inmediato, mediante una entrevista que realiza con el personal subordinado a evaluar. El otro método es más complejo y novedoso; se denomina "*Evaluación de 360 grados*" que califica los mismos conceptos que el primero, pero a diferencia de la metodología anterior, la evaluación la realiza el jefe inmediato, los homólogos y subordinados jerárquicos del servidor público a evaluar.

En materia de capacitación, en junio de 1999 la use presentó a las dependencias el proyecto de Norma que establece el esquema general de capacitación para los servidores de la administración pública federal. El 28 de noviembre de 2000 se notificará a los Oficiales Mayores y a sus equivalentes en las entidades sobre la emisión de la norma.

La norma establece que el sistema de capacitación quedará dividido en tres etapas:

- Diagnóstico de necesidades de capacitación;
- Desarrollo de la capacitación; y
- Evaluación y seguimiento de la capacitación.

La norma contiene la "*Guía para la Implementación del Esquema General de Capacitación de la Administración Pública Federal*", mediante la cual se proporcionará a las dependencias los elementos técnicos requeridos para el desarrollo de cada una de estas etapas.

Por último, la use institucionalizó a partir de noviembre de 1998 el Seguro de Separación Individualizado, que cumple con tres objetivos principalmente: servir como un mecanismo de ahorro; reconocer la antigüedad del servidor público ante la posible separación del servicio y, en su caso, complementar la pensión del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El seguro es

*Servicio Público de Carrera en México* —

un esquema de ahorro con aportaciones del servidor público y del Estado. Este último aporta por su cuenta y en nombre del servidor. Un monto igual al que él mismo aporta y que puede ser de 2, 4, 5 o 10 por ciento de su sueldo mensual,

Para finalizar, es conveniente recordar las acciones que quedan pendientes, que son: emitir la norma de reclutamiento y selección y la de promoción. Asimismo se hace necesario emitir, conjuntamente con cada dependencia, la norma que establezca los criterios para la ocupación de los puestos. Esta norma deberá definir los puestos de carrera y los que pueden ser cubiertos mediante nombramiento de libre designación. También deberá identificar, con base en el perfil de los puestos, las líneas de ascenso y los requisitos que el servidor público debe cubrir para su ocupación.

## CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES CON RELACIÓN A UNA LEY DEL SERVICIO CML DE CARRERA EN EL TRABAJO PÚBLICO

Carlos Axel Morales Paulín \*

### INTRODUCCIÓN

**E**n primer término atendiendo a los principios de supremacía constitucional y sistematización normativa se debe revisar el contenido que sobre la relación jurídica laboral del Estado-Patrón y sus trabajadores guarda la norma fundamental.

Así tenemos que la revisión de la Constitución nos arroja la existencia de regímenes jurídicos laborales burocráticos especiales; la existencia de un sistema *in genere* de responsabilidades de los servidores públicos, así como principios generales que deberán ser observados con motivo de la relación jurídica en el trabajo público.

#### 1.- REGÍMENES JURÍDICOS LABORALES BUROCRÁTICOS ESPECIALES

- Principios reguladores del trabajo en las universidades e instituciones públicas de educación superior (Artículo 3°);
- Régimen jurídico laboral burocrático de la función electoral (Artículos 5°; 41, fracción III, 2° Párrafo; y 99, fracción VII);
- Régimen jurídico laboral o burocrático de las fuerzas armadas (Artículos 13; 73, fracción XV; 76, fracción II; 89, fracción N; y 123 apartado B, fracción XIII);
- Régimen jurídico laboral burocrático de las fuerzas de seguridad pública (Artículos 21; 73, fracción XXIII; y 123, apartado B, fracción XIII, tercer párrafo -salvo lo previsto por el Artículo 73, fracción XXIII, en los numerales 21 y 123 se establece que sus previsiones abarcan los tres niveles de gobierno-);

\*Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.  
Secretario Adjunto adscrito a la *Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*.

*Servicio Público de Carrera en México:*

- Régimen jurídico laboral burocrático en el servicio de la banca (Artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis);
- Régimen jurídico laboral o burocrático del servicio exterior mexicano (Artículos 73, fracción XX; 76, fracción II; 89, fracción III; 104, fracción VI; y 123 apartado B, fracción XIII);
- Régimen jurídico laboral burocrático del Poder Judicial de la Federación (Artículos 97; 99, fracción VI-materia electoral-; y 100);
- Régimen jurídico laboral burocrático de los servidores públicos municipales (Artículo 115, fracción VIII);
- Régimen jurídico laboral burocrático para los servidores públicos de los Estados (Artículo 116, fracción VI);
- Régimen jurídico laboral burocrático para los servidores públicos de los Poderes Judiciales de los Estados. (Artículo 116, fracción III);
- Régimen jurídico laboral burocrático en el Gobierno del Distrito Federal (Artículo 122);
- Régimen jurídico laboral burocrático para los agentes del Ministerio Público Federal (Artículo 123, apartado B, fracción XIII); y
- Régimen jurídico laboral burocrático típico o por exclusión en los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal (Artículo 123, apartado B). Lo denominamos de tal forma, por cuanto que su contenido está destinado básicamente a los trabajadores de base, así como a los de confianza (fracción XIV) que no pertenezcan a un régimen jurídico laboral burocrático especial.

## 2.- RÉGIMEN JURÍDICO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (ARTÍCULOS 21; 28; 74, V; 76, VII; 102, APARTADO B; **108** AL 114; 128; y 134)

A diferencia de lo que ocurre con el catálogo de derechos para los trabajadores del Estado, cuyo contenido varía dependiendo del régimen jurídico laboral burocrático al que pertenezcan, esta distinción desaparece cuando se habla del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, como se colige de la simple lectura del Artículo 108 constitucional, que establece lo siguiente:

Carlos .sxe! Morales Paulin

"Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los *representantes de elección popular*, a los *miembros del Poder judicial Federal y del Poder judicial del Distrito Federal*, los funcionarios y empleados, y, en general, a *toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral*, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. *Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las judicaturas locales*, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este Artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios."

De lo anterior, podemos concluir que si constitucionalmente es dable dar un tratamiento uniforme a los servidores públicos, por cuanto a sus responsabilidades, por qué no hacer lo mismo por cuanto sus derechos ---dentro de los cuales cabría la garantía de una carrera profesional-o

También es de llamar la atención, que el régimen de responsabilidades de los servidores públicos tiene implicaciones por cuanto a la relación de trabajo, pues dentro de las sanciones previstas para la responsabilidad administrativa se encuentra la correspondiente a la destitución, cuyo efecto es la terminación de la relación laboral.

### 3.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES GENERALES

Dentro de la radiografía que la Constitución nos revela en tratándose del trabajo público, amén de los regímenes jurídicos laborales burocráticos comentados, así como el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, encontramos los siguientes principios constitucionales en torno a nuestro tema:

- La preferencia de los mexicanos por nacimiento para ocupar un cargo público (Artículo 32, segundo párrafo) (*Derecho de Preferencia*);

- La creación y supresión de empleos públicos de la federación por el Congreso (Artículo 73, fracción XI);
- La determinación normativa de los emolumentos de los servidores públicos (Artículos 13; 73, fracción XI; 75; Y 126) (*Principio de Legalidad*); y
- Regulación del trabajo público únicamente mediante Ley del Congreso (*Principio de Reserva de Ley*), por cuanto que los Artículos 73, fracción X; y 123, segundo párrafo de la Constitución, establecen la facultad del Poder Legislativo, para aprobar leyes en materia de trabajo.

Luego entonces, debemos entender que toda norma dirigida a regular la relación del trabajo público debe ser una norma en sentido formal y material, es decir una ley (sobre este punto conviene precisar que conforme al Artículo 41 constitucional, fracción III, el servicio profesional en el Instituto Federal Electoral, se regulará a través del Estatuto que vote el Consejo de éste a partir de lo dispuesto en la Ley Electoral -Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales-; en tanto que en los casos de los gobiernos municipales y estatales, corresponderá a las Legislaturas locales hacer lo propio -*oer infra*-).

Dicho principio de reserva de ley, ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la siguiente forma:

*"Servicio Postal Mexicano. El Artículo 16 del Decreto Presidencial que lo creó viola el principio de división de poderes que consagra el Artículo 49 Constitucional. (Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1986). El Artículo 16 del referido decreto viola el Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que las relaciones laborales entre el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Artículo 123, Apartado "B", de la Constitución Federal, siendo que el Constituyente Permanente en el propio precepto, pero en el Apartado "A", estableció lo contrario, al señalar en la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades federales, en los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, pues al Congreso de la Unión le compete la expedición de las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123, según se dispone en el Artículo 73, fracción X, de la Constitución General de la Repú-*



Carlos Axc! Morales Paulin

*blica, por lo que el acto del Ejecutivo excede el marco especificado por el constituyente." (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: 11, agosto de 1995, Tesis: PIJ. 14/95, página: 41).*

Lo anterior, nos lleva a considerar que el Artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, resulta inconstitucional en su fracción IX, al establecer la posibilidad de que sea en la Ley del Congreso o en el Decreto del Poder Ejecutivo mediante el cual se crea la entidad, en donde se fije "el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo", pues ya hemos expresado que no es dable fijar mediante Decreto del Ejecutivo las modalidades o régimen del trabajo público, pero de igual forma deviene en inconstitucional cualquier norma que aunque emanada del legislativo, establezca un régimen laboral en el sector paraestatal que sujete la relación de trabajo al amparo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tal y como lo ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis siguiente:

*"Organismos Descentralizados de Carácter Federal. Su inclusión en el Artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es inconstitucional. El apartado B del Artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el Artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los Artículos 80, 89 Y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del Artículo 123 constitucional." (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: 11, febrero de 1996, Tesis: PIJ. 1/96, página: 52).*

De lo anterior, nos llama la atención la existencia de regímenes jurídicos laborales burocráticos de dudosa constitucionalidad, como son los implementados en la Procuraduría Agraria; Sistema de Administración Tributaria; y en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, conforme a lo siguiente:

- La Procuraduría Agraria nos dice en el Artículo 134 de la Ley Agraria, que es un organismo descentralizado, lo que nos lleva a considerar que por ser descentralizado, la relación jurídica laboral en ésta debe regirse por el apartado A del Artículo 123 constitucional, y en consecuencia por su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, la contradicción aumenta, si tomamos en cuenta que el 14 de septiembre de 1994 aparece publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el "*Estatuto del Servicio Profesional Agrario*", expedido por el Presidente de la República, autoridad que no está facultada constitucionalmente para normar las relaciones de trabajo.
- El Servicio de Administración Tributaria conforme al Artículo 10 de su Ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995, define a éste como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, en sus Artículos 15 y 16 se refiere a un servicio fiscal de carrera, pero dada la naturaleza jurídica del organismo, las relaciones laborales en éste, deben regirse por el apartado B del Artículo 123 constitucional y por su norma reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, de acuerdo con el Artículo 33 de la Ley de Información Estadística y Geográfica, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que se aplica en éste lo expresado en relación con el Servicio de Administración Tributaria; sin embargo, aquí la inconstitucionalidad se revela más patente, si tenemos presente que el 11 de noviembre de 1994, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió el "*Acuerdo por el que se establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática*"; y así como se ha expresado, el Presidente de la República no tiene facultades para expedir normas que estén dirigidas a regular "*cualquier*" tipo o clase de trabajo, mucho menos está facultado un Secretario de Estado.

Para concluir con estas consideraciones, debemos agregar un argumento más, y es el siguiente: como se demostró al inicio del presente trabajo, los regímenes jurídico laborales burocráticos especiales tienen su origen en la propia Constitución, de donde se infiere como dudosa, la constitucionalidad de cualquier régimen jurídico laboral burocrático especial, cuya génesis no parta del texto de la Constitución.

#### 4.- DERECHOS INDIVIDUALES y COLECTIVOS

Es un hecho que a mayor garantía vía la ley, en la forma de ingreso, permanencia, ascenso, y retiro decoroso del trabajador público, proporcionalmente menor el escenario de los derechos llamados colectivos (huelga, sindicación y libre contratación), pues si la voluntad de las partes es la máxima ley de los contratos, y la voluntad del constituyente fue la máxima ley de los principios de la relación laboral, luego entonces por vía legislativa pueden desarrollarse los requisitos de ingreso, permanencia, ascenso y retiro, ahí está un buen inicio con el contenido del Artículo 123, apartado B, fracciones VII, VIII, YIX, pero modificando la prevención que hace su fracción XIV, que limita los derechos de los trabajadores de confianza a los relativos a la protección al salario y la seguridad social.

Es así como México llega a un escenario de normalidad democrática y pluralidad política, más temprano que tarde los vientos anuncian cambios jamás vistos, por lo que es inaplazable adoptar un estatuto funcional que nos garantice trabajadores públicos profesionales en su desempeño, sabedores de una responsabilidad y de una mística que les identifique como servidores públicos "de" Estado, que no "del" Estado. Lejos, muy lejos de las contiendas políticas y del patrimonialismo del poder; y cerca, muy cerca de los compromisos que entraña servir a las instituciones del país.

*Servicio Público de Carrera en México* -

## **Bibliografía**

- AUTORES VARIOS, *Instituciones del Derecho Burocrático*, 1ª Edición, Porrúa, México, 1987.
- AUTORES VARIOS, *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 1ª Edición, Porrúa, México, 1984.
- CANTAN M, MIGUEL, *Derecho del Trabajo Burocrático*, 2ª Edición, Pac, México, 1988.
- DE BUEN, Néstor, *Derecho del Trabajo*, 5ª Edición, Porrúa, México, 1985.
- DE LA CUEVA, Mario, *Derecho del Trabajo*, 12ª Edición, Porrúa, México, 1991.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, 1ª Edición, INAP, México, 1990.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 26ª Edición, Porrúa, México, 1987.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás, *Curso de Derecho Administrativo*, 6ª Edición, Civitas, Madrid, 1991.
- ITALO MORALES, Hugo y TENA SUCK, Rafael, *Legislación Federal del Trabajo Burocrático y sus Jurisprudencias*, 1ª Edición, Pac, México, 1988.
- MORALES-PAULÍN, Carlos A., *Derecho Burocrático*, 1ª Edición, Porrúa, México, 1995.

## ÉTICA Y RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL SERVICIO CML DE CARRERA

*Jaime Luis Padilla Aguilar\**

### 1.- OBJETIVOS y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (PROMAP) 1995-2000

Desde la década de los ochenta, la modernización integral de la administración pública cobra cada día mayor importancia en la agenda de la Reforma del Estado, por el papel de ésta como catalizador del desarrollo económico y social.

El desenvolvimiento histórico de la administración pública ha ocurrido paralelamente al desarrollo y evolución del Estado. Los entornos mundial y doméstico han obligado a la función administrativa del gobierno a acrecentar su capacidad de respuesta y a redefinir, por lo tanto, sus formas y su intervención en los sistemas económico, político y social; a moldear, añadir o disminuir estructuras y procesos, ya adecuar su marco jurídico para atender y satisfacer los requerimientos de la sociedad, responsabilidad que requiere de acciones sistemáticas y congruentes.

La administración pública federal (en adelante APF) desempeña un papel central en el Estado mexicano, por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como proveer de servicios a la población; suministrar insumos energéticos e industriales a la planta productiva; intervenir en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura; regular y promover numerosas actividades económicas, y propiciar en la medida de lo posible, la generación de empleos.

Desde principios de la década de los noventa, México cuenta con una sociedad más informada, participativa y crítica, que reclama la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos, así como un proceso de rendición de cuentas más completo, desagregado.

\* Ingeniero Industrial y cuenta con estudios de Posgrado en Economía y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana.  
Titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la *Secretaría de Contratoría y Desarrollo Administrativo*.

gado y con amplia difusión. Este reclamo exige replantear continuamente la actuación gubernamental para atender de manera más eficiente y oportuna las diversas necesidades de la población.

Como se aprecia, México ha experimentado en años recientes una transformación importante en sus instituciones. En el aspecto de economía, se ha observado una mayor apertura, y una modernización de la administración pública, ante la búsqueda de mayor eficiencia y productividad. En el aspecto político, el proceso electoral tiene una mayor transparencia, un sistema de partidos competitivos y el reconocimiento de la sociedad en torno a estos cambios políticos que fortalecen la vida democrática del país.

Estos cambios, han afectado la percepción de la sociedad mexicana, de sus valores y principios, donde destaca la ética del servidor público.

Las limitaciones y deficiencias administrativas, así como las causas que las originan y que impiden el cumplimiento de las demandas ciudadanas, han sido agrupadas en cuatro grandes temas: capacidad limitada de infraestructura para responder adecuadamente a las demandas crecientes de la ciudadanía, centralismo, deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño, y ausencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Para poder contrarrestar las limitaciones y deficiencias se requiere una profunda reforma orientada a promover nuevas actitudes, vencer inercias y atender rezagos históricos que reclaman solución urgente. Para ello, derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, Y sustentado en los Artículos 22, 26, 27, 28 Y29 de la Ley de Planeación, se estableció el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal. Éste es un programa especial de mediano plazo y de carácter obligatorio para la APF, que incorpora los principios de la legalidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia demandadas por los ciudadanos, estableciendo como objetivos generales:

- Transformar la APF en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, que coadyuve a satisfacer las necesidades legítimas de la sociedad, y
- Combatir la corrupción y la impunidad al impulsar acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

----- *Jaime Luis Padilla Aguilar*

Para poder consolidar los objetivos, se definen cuatro subprogramas: participación y atención ciudadana; descentralización y/o desconcentración administrativa; medición y evaluación de la gestión pública; y dignificación, profesionalización y ética de los servidores públicos.

### **Participación y Atención Ciudadana**

#### *Objetivo:*

- Lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

#### *Líneas de acción:*

- Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación;
- Transparencia;
- Revisión y simplificación del marco normativo actual;
- Estándares de calidad;
- Promoción de una cultura sobre calidad y mejoramiento continuo; y
- Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos.

### **Descentralización y/o Desconcentración Administrativa**

#### *Objetivos:*

- Fortalecer el pacto federal por medio de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades para promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar que se requieran, todo ello para servir mejor a la población, y
- Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para adaptarse oportunamente a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, y promover de este modo su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

*Sen.kio Puhlico de Carrera en México*

*Líneas de acción:*

- Fortalecimiento del federalismo;
- Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario;
- Fortalecimiento de la autonomía de gestión de organismos descentrados y entidades coordinadas, y
- Delegación de funciones operativas en el interior de las dependencias y entidades.

**Medición y Evaluación de la Gestión Pública**

*Objetivos:*

- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y así garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos, y
- Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia; que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente.

*Líneas de acción:*

- Objetivos claros y metas cuantificables;
- Creación de indicadores de desempeño;
- Sistema integral de información; y
- Fortalecimiento de los órganos internos de control.

**Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público**

*Objetivos:*

- Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la selección adecuada, el desarrollo profesional y el retiro digno para los servidores públicos, que contri-



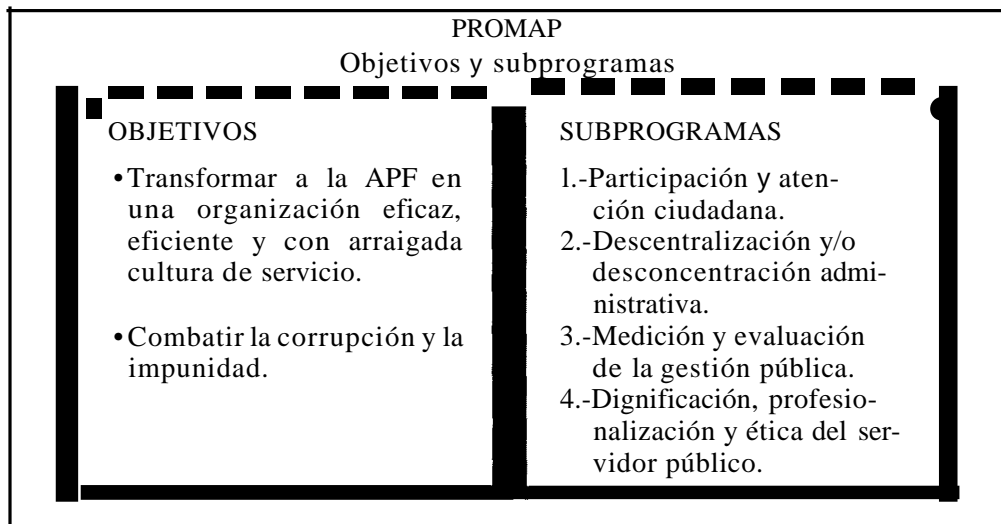
Jaime Luis Padilla Aguilar

buya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo; e

- Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalezca los principios de probidad y responsabilidad.

*Líneas de acción:*

- Sistemas de selección;
- Actualización de conocimientos y habilidades;
- Sistema integral de desarrollo de recursos humanos y establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo;
- Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servidor público;
- Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades.



El Programa establece los principales compromisos a corto y a mediano plazos, con la finalidad de concretar las estrategias y alcanzar los objetivos generales, a través del instrumento denominado Bases de Coordinación, al igual que en los Anexos de Ejecución de dichas Bases. Éstos detallan las

acciones concretas a desarrollar, y son suscritos por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), en el marco de sus atribuciones conferidas por los Artículos 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la participación correspondiente de cada una de las dependencias y órganos desconcentrados de la APF, por sí o en su carácter de coordinadoras de sector.

A partir de lo anterior, las dependencias y órganos han definido un programa de modernización institucional integrado por un conjunto selecto de proyectos prioritarios que implican mejoras apreciables y que pueden realizarse en el corto o en el mediano plazos, en beneficio de la sociedad. No obstante, algunas acciones de modernización que se ubican en un horizonte de largo plazo se han iniciado en el curso de la presente administración; para estos casos, se han definido etapas que permiten evaluar los avances anuales y corregir, cuando sea necesario, posibles obstáculos, deficiencias o desviaciones.

## 2.- ETAPAS DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El PROMAP considera a la modernización administrativa como un proceso planificado, gradual y acumulativo a mediano plazo, que se despliega en tres periodos: 1996, 1997, Y 1998-2000. A partir de éstos, la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) ha establecido sus estrategias de modernización en dos etapas: la primera corresponde a la sensibilización y creación de una estructura para la modernización (1996-1997), y la segunda, consiste en el fortalecimiento y consolidación del proceso de modernización (1998-2000) con base en el esquema general de modernización.

En la primera etapa, a partir del diagnóstico formulado sobre la organización y funcionamiento de la APF, en 1996, se puso en marcha el PROMAP. Éste responde a las inquietudes expresadas en los foros de consulta popular, realizados al principio de la presente administración, sobre el funcionamiento de las dependencias y entidades federales, y se constituyó como el primer Programa integral dirigido a impulsar un esfuerzo de modernización en toda la APF con el propósito central de brindar mejores servicios a la sociedad.

Esta etapa tuvo como eje la sensibilización de los servidores públicos y el establecimiento de bases para desarrollar una infraestructura técnica y metodológica que facilitara el proceso de cambio. Se realizaron conferencias y talleres impartidos a servidores públicos de mandos medios y superiores de todos los sectores de la APF, y se elaboraron guías metodológicas y el modelo de aplicación para Centros de Capacitación en Calidad (CECAL).

---

PROMAP  
Primera Etapa de Modernización

---

POLÍTICAS NACIONALES  
SECTORIALES Y ESPECÍFICAS



Posteriormente, en el año de 1997, se definió un esquema metodológico integrado por ocho componentes, con el propósito de ampliar la sensibilización masiva de los servidores públicos y el establecimiento de acciones estandarizadas. Éstas debían aplicarse en todas las dependencias y entidades, al tiempo que se formaba la estructura de apoyo en todas las instituciones de la APF.

La estrategia para impulsar el esfuerzo de modernización en esta etapa se concentró en:

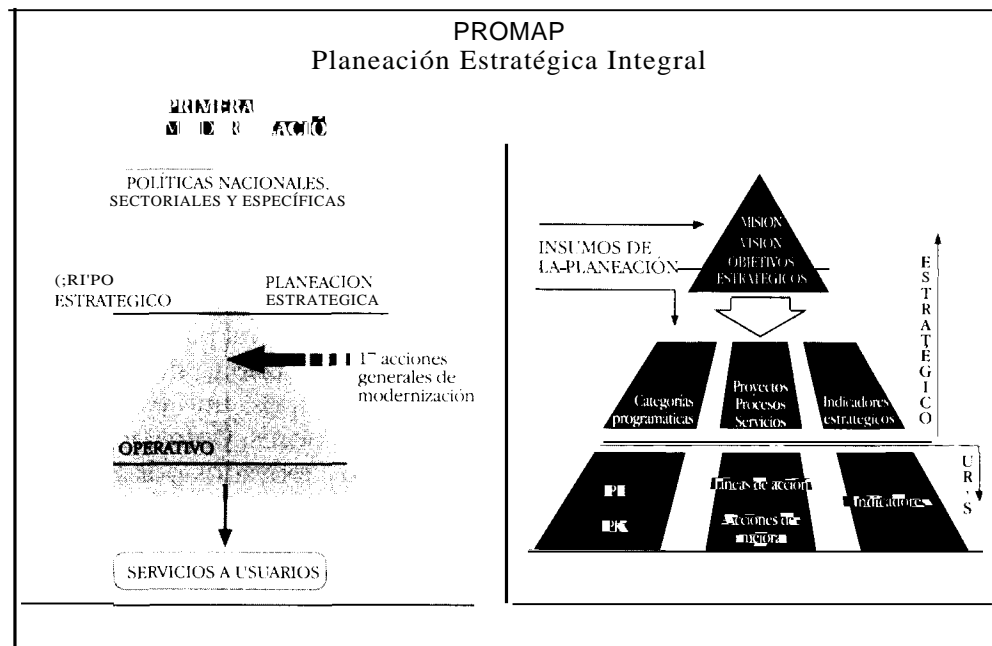
- Suscripción de bases de coordinación en todas las dependencias y entidades de la APF;
- Formación de cuadros en todo el gobierno federal para su modernización bajo una estructura bien organizada, denominada *estructura soporte*, compuesta por dos grupos: uno estratégico, integrado por los servidores públicos superiores, y otro operativo, integrado por los mandos medios; ambos apoyados por asesores e instructores;
- Promoción y apertura de centros de capacitación en calidad;
- Definición y difusión de estándares de calidad en el servicio;

*Servicio Público de Carrera en México*

- Desarrollo de talleres de planeación estratégica en apoyo a la Nueva Estructura Programática (NEP); y
- Evaluación basada en 17 acciones.

Con la operación de la estructura de apoyo y los centros de capacitación en calidad funcionando con un paquete de talleres predeterminados; estándares de calidad de los servicios definidos y difundidos; los primeros esfuerzos en planeación estratégica en apoyo a la NEP; y un conjunto de 17 acciones estandarizadas evaluándose en todas las dependencias y entidades de la APF, se inició la segunda etapa cuyo eje se compone de:

- La planeación estratégica de cada institución para determinar su misión, objetivos, acciones y resultados a obtener, que permita a las dependencias y entidades alinear su proceso de programación-presupuestación y contar con un sistema de indicadores para evaluar resultados en lugar de actividades, y
- La identificación y selección de aquellos proyectos, procesos y servicios de mayor importancia, con el objeto de analizarlos y establecer mejoras que se llevarán a cabo, mediante la ejecución de un programa de modernización acorde con las necesidades y características de cada organización, y que permita mejorar significativamente, la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía.



Jaime Luis Padilla Aguilar

El objetivo de esta etapa es fortalecer y consolidar las acciones emprendidas en la primera, mediante la aplicación de un modelo conceptual denominado *Esquema General de Modernización*.

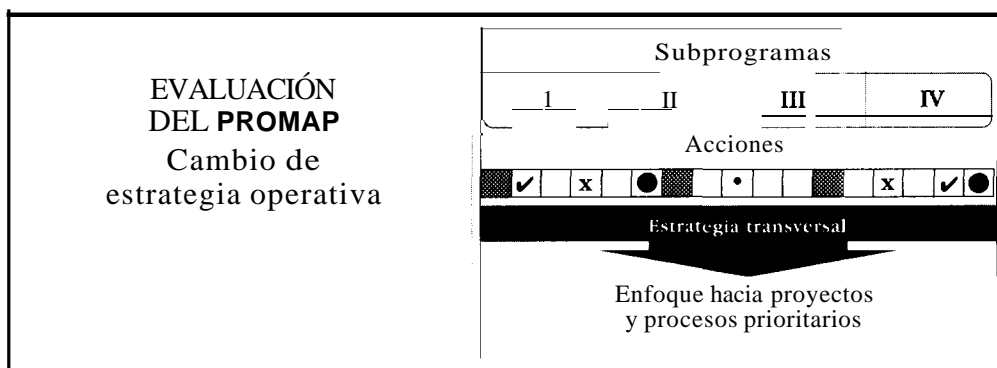
### 3.- ESQUEMA GENERAL DE MODERNIZACIÓN

La estrategia inicial del proceso de modernización para poner en marcha el PROMAP, estuvo determinada por 17 acciones de aplicación general que, al no considerar necesariamente las características específicas de cada organización, impidieron reconocer aquellos esfuerzos de modernización realizados paralelamente por las instituciones.

Por otra parte, los ejercicios de planeación estratégica se realizaron en las unidades responsables de cada institución, sin considerar, en todos los casos, el nivel estratégico de la institución, lo que provocó inconsistencias y omisiones. La experiencia del esfuerzo realizado durante los últimos dos años permitió identificar debilidades en el funcionamiento de las dependencias y entidades de la APF que no habían sido atendidas, así como nuevas áreas de oportunidad para dirigir con mayor precisión y certeza acciones encaminadas a mejorar sustancialmente la función pública.

A partir de los esfuerzos generales que se habían impulsado hasta entonces, las propias dependencias y entidades formularon diversos planteamientos para diseñar y aplicar acciones de modernización. Éstas se definieron de conformidad con la naturaleza de la función de cada institución, concentradas en los aspectos sustantivos de su quehacer y que dieran beneficios concretos para el servicio a la población.

La evaluación intermedia realizada en el primer semestre de 1998 mostró que, si bien en las primeras etapas se habían generado mecanismos de colaboración, una infraestructura de organización técnica y meto-



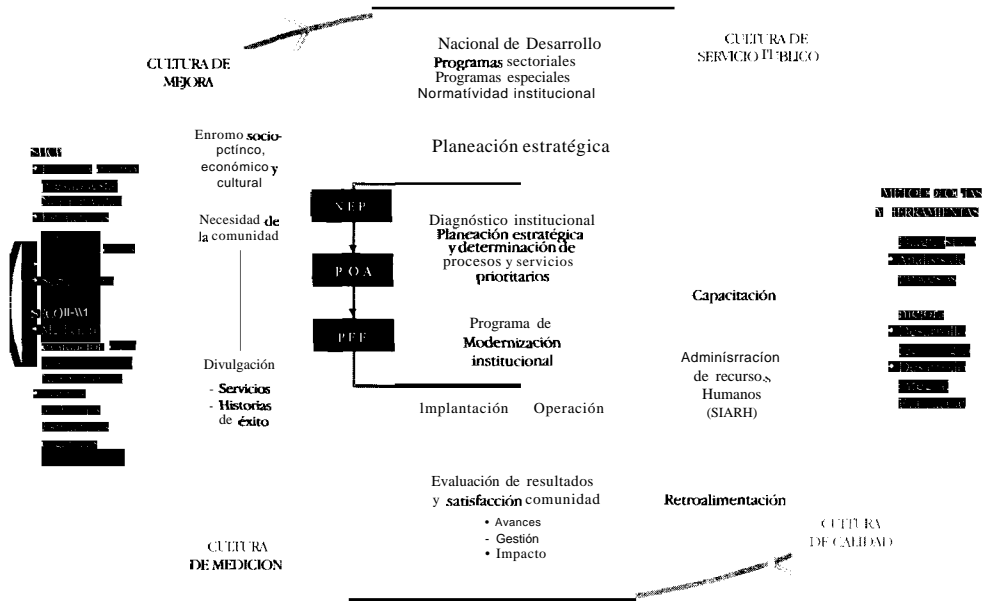
*Servicio Público de Carrera en México*

dológica y resultados generales, era necesario definir las siguientes acciones específicas: modernizar considerando las características propias de cada institución. dar mayor velocidad y profundidad al proceso de cambio, y lograr efectos sensibles en el usuario.

Las acciones específicas emprendidas plantearon la necesidad de establecer una nueva estrategia integral que permitiera fortalecer y consolidar los procesos de modernización de las dependencias y entidades de la APF, aprovechando los resultados alcanzados y dirigida a contribuir a transformaciones de fondo en el funcionamiento gubernamental.

La nueva estrategia integral, *Esquema General de Modernización*, considera a la modernización como el resultado final de dos ámbitos interdependientes: la modernización administrativa y del sistema presupuestario. Asimismo, dicho esquema concibe a las dependencias y entidades de la APF como unidades que orientan todo su quehacer hacia sus usuarios: desde el diseño, hasta la oferta de un producto o la prestación de un servicio.

### ESQUEMA GENERAL DE MODERNIZACIÓN



---

Jaime Luis Padilla *Aguilar*

Al aplicar este esquema se buscó que las acciones de modernización mejoren los procesos y funciones prioritarias de la APF y, en consecuencia, la atención a los requerimientos y necesidades de la sociedad.

El esquema integra un sistema conceptual que define, jerarquiza y articula a cada uno de sus componentes:

- Políticas públicas y normatividad institucional.
- Entorno social, político, económico y cultural.
- Planeación estratégica.
- Diagnóstico institucional y determinación de procesos y servicios prioritarios.

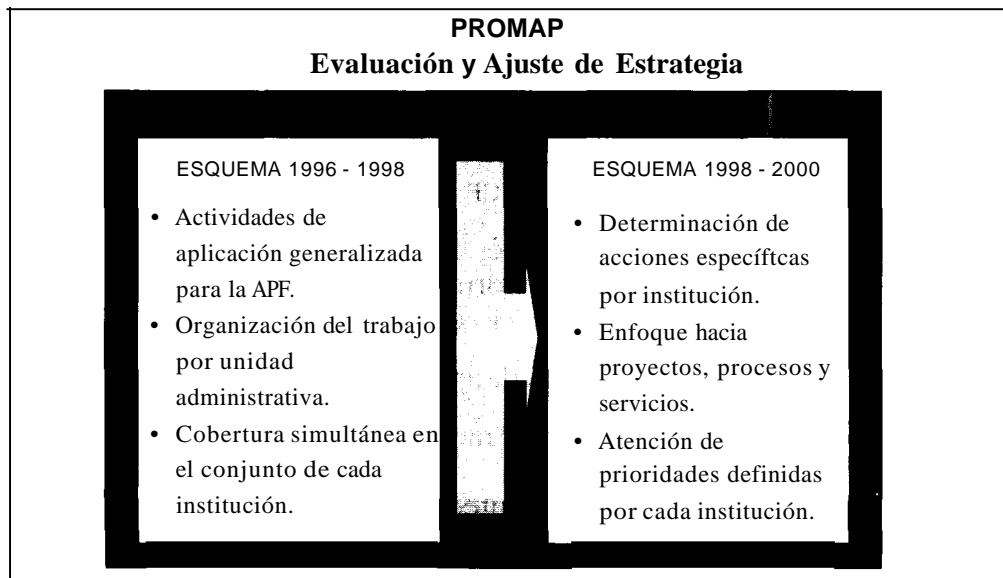
Sistema integral de recursos humanos y capacitación, como parte fundamental de la profesionalización de los servidores públicos.

- Programa de modernización institucional.
- Sistema integral de administración de recursos humanos (SIARH), que comprende acciones integrales de formación y capacitación.
- Implantación y operación del programa.
- Evaluación de resultados y satisfacción de la comunidad.
- Retroalimentación del proceso de modernización.
- Divulgación de resultados e historias de éxito.
- Acciones de soporte de la SHCP y la SECODAM.
  - Como parte de las acciones fundamentales, están la eliminación y simplificación de normas, así como la regulación base para instrumentar el servicio civil de carrera.
- Metodologías y herramientas de apoyo al proceso de modernización.
- Envoltente de cultura para la modernización.
  - Incorpora fundamentalmente la cultura de servicio, de calidad, de medición y de mejora.

Estos componentes constituyen la columna vertebral que sostiene las acciones de modernización y las impulsa con el fin de que este proceso forme parte del trabajo cotidiano de cada institución y no se entienda como un compromiso programático independiente.

La SECODAM, por medio de la UDA, aporta los elementos técnicos y metodológicos para el desarrollo de cada uno de los componentes, de modo que se facilite el trabajo en dependencias y entidades. Su aplicación considera:

- Determinar acciones de modernización que correspondan a las características y naturaleza de cada dependencia o entidad;
- Centrar el esfuerzo en proyectos y procesos prioritarios;
- Impulsar transformaciones de fondo que incidan en la cultura del servicio público;
- Promover la formación y capacitación integral de los servidores públicos;
- Establecer mecanismos de divulgación de las acciones de modernización y grupos de análisis e intercambio de experiencias de las dependencias y entidades; y
- Promover la implantación de sistemas de reconocimiento al desempeño y extender los esfuerzos hacia oficinas regionales.





Jaime Luis Padilla Aguilar

Al comparar con la etapa previa, se puede observar que la aplicación generalizada de las 17 acciones de modernización para toda la APF contrasta a partir de 1998 con la determinación de acciones específicas por institución. Antes, la unidad administrativa definía la organización del trabajo, actualmente ésta se define por proyectos, procesos y servicios que involucran a la organización en su conjunto. Previamente, las acciones se realizaban en forma simultánea para todas las unidades administrativas, y ahora se atienden prioridades definidas institucionalmente.

Con el *Esquema General de Modernización*, se incide en cuatro áreas específicas:

*Normatividad y regulación.*- Se pretende dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades y para que respondan a funciones, objetivos y compromisos cuantificables, claramente definidos. Adicional a los esfuerzos de desregulación general, se encuentran los Convenios y Bases de Desempeño que otorgan a las entidades y órganos desconcentrados que han alcanzado avances significativos en sus procesos de modernización y en la reforma al sistema presupuestario, la flexibilidad normativa que aliente una operación más ágil y oportuna en beneficio de sus resultados y de la sociedad a la que sirven.

*Estructuras de organización.* - Es necesario contar con organizaciones modernas, eficientes, eficaces y flexibles, que se adapten con oportunidad a las necesidades cambiantes.

*Sistemas y métodos de trabajo.*- Estos deben tener la capacidad de adaptarse en sincronía con los cambios, cada vez más acelerados, de una sociedad inserta en la globalización.

*Recursos humanos.*- Siendo las personas el motor principal del cambio, es indispensable avanzar en el proceso de profesionalización de los servidores públicos, bajo la estricta consideración de la ética y responsabilidad que deben asumir como parte de su forma de ser y de su quehacer cotidiano, los servidores públicos.

#### 4.- ÉTICA Y RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En esta materia se establecieron los principios morales de la función pública, legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Para su observancia, se conformaron cuatro campos de responsabilidad:

*Servicio Público de Carrera en México*

*Área administrativa.*- Obligación de observar la adecuación diligente y honorable del servidor público. Obligación de evitar conflicto de intereses para obtener beneficios adicionales a aquéllos propios de su función. Obligación de ajustarse a procedimientos legales.

*Área criminal.*- El código criminal mexicano en su Artículo referente a "ilícitos cometidos por servidores públicos" considera como ilícitos: el inadecuado ejercicio del servicio público, el abuso de poder, el enriquecimiento ilícito, la intimidación y el recibir gratificaciones.

*Área civil.*- Considera castigos por ilícitos realizados por los funcionarios públicos con sanciones que van desde prisión, multas e inhabilitación permanente o temporal.

*Área política.*- Considera el respaldo ante la sociedad de las instituciones, bajo el esquema de responsable solidario, por ilícitos realizados por sus servidores públicos.

El gobierno federal buscó consolidar una responsabilidad compartida y una cultura de cooperación en la tarea pública, promoviendo la modernización administrativa, para garantizar transparencia en las actividades gubernamentales y para eliminar o reducir al máximo, las conductas reprochables de servidores que afectan directamente el interés público.

El marco legal es la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, el cual reúne en un solo documento un reglamento sobre la conducta del servidor público. La Ley contiene los derechos y obligaciones de los servidores públicos, tipifica actos administrativos y criminales ilegales, con su respectiva sanción, y establece los estándares y provisiones que gobiernan el uso de los fondos públicos.

Sin embargo, es importante destacar que no existe un código de ética en toda la extensión de la palabra, por lo que resulta indispensable avanzar en este sentido, toda vez que es fundamental para la correcta evolución de la gestión pública.

## 5.- SISTEMA DE RESPONSABILIDADES y ÉTICA PÚBLICA

El objetivo de este sistema, es promover y fortalecer, como sustento fundamental del Servicio Civil de Carrera, el arraigo de una cultura de respeto y observancia plena de los valores y principios de Ética Pública.

Este sistema deberá contar con orientación estratégica y se basa en el diseño e implantación de un Código de Ética del Servicio Civil de Carrera cuya observancia sea obligatoria para los servidores públicos que integren al Servicio Civil, sin embargo deberá ser adoptado por voluntad propia. Este Código de Ética será complementario y no contradictorio ni duplicatorio de lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el Código de Ética, se deberán consagrar los valores de la función pública que deben ser exaltados y respetados en el ejercicio de las responsabilidades por quienes conformen el Servicio Civil de Carrera. Asimismo, contendrá los principios generales de conducta que deberán observar los servidores públicos de carrera en forma permanente, en relación con los aspectos siguientes:

- Trato con la ciudadanía;
- Imagen del gobierno;
- Relación y trato con subordinados;
- Conflictos de interés profesional;
- Libertad individual y derechos humanos en las relaciones de trabajo;
- Regalos, favores o beneficios;
- Manejo de la información;
- Equidad y justicia en las acciones y decisiones;
- Participación política;
- Protección y seguridad; y
- Profesionalismo, vocación de servicio y búsqueda de excelencia.

El establecimiento del Código de Ética del Servicio Civil de Carrera deberá complementarse en cada órgano de la Administración Pública Federal con la creación de un Código de Ética Sectorial o Institucional que, en congruencia con el del Servicio Civil de Carrera, garantice vigencia a las normas que deben observar los servidores públicos de dichos

órganos, en virtud de las funciones y actividades particulares que desempeñan en relación con la sociedad.

El cumplimiento del Código de Ética deberá constituir una obligación de quien pertenezca al Servicio Civil de Carrera y se plantean las siguientes acciones que garanticen su observancia:

*Protesta.*- Cada servidor público protestará públicamente y por escrito su compromiso de dar cumplimiento a los principios consagrados en el Código de Ética, al momento de adquirir la categoría de servidor público de carrera.

*Cumplimiento e impacto.*- El incumplimiento de los valores contenidos en el Código de Ética, tendrá consecuencias en la condición y prerrogativas del servidor público de carrera. Su observancia será un factor determinante en la evaluación del desempeño individual.

*Comité de Ética.*- Para vigilar el cumplimiento del Código de Ética, cada institución deberá constituir un Comité de Ética, integrado por personas de solvencia y prestigio moral reconocidos.

*Encuesta socioeconómica.*- Dentro del Sistema de Reclutamiento y Selección, del Servicio Civil de Carrera, se aplicará una encuesta socioeconómica para comprobar que no se haya falseado información y/o haya cometido ilícitos.

*Actualización de conocimientos y habilidades.*- Diseño y actualización permanente de cursos de capacitación sobre derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera, así como sobre los valores éticos propios del servicio público y las responsabilidades en las que eventualmente pueden incurrir.

*Establecimiento de mejores prácticas de desarrollo.*- En el Sistema de formación integral se establecería un proceso de capacitación continua y sistemática de los servidores públicos de carrera que contribuya a robustecer sus principios éticos para hacer más transparente la atención a la ciudadanía y más honesto el comportamiento institucional.

## CONCLUSIONES

El esquema para el fortalecimiento y consolidación de los procesos de modernización de las dependencias y entidades de la administración pública federal concibe a la administración pública y a los servidores públicos

-----  
Jaime Luis Padilla Aguilar

con responsabilidades de gran contenido político y social, así como con una profunda convicción ética. Dichas responsabilidades se basan en la voluntad y concurso de la sociedad, por lo que el quehacer público deberá responder a los intereses de la comunidad a la que representan, así como a sus demandas, necesidades y aspiraciones.

Durante la administración se avanzó significativamente al construir las bases generales que permitan avanzar hacia el Servicio Civil de Carretera, como se aprecia con la emisión de normas y la propia *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

## LOS PROCESOS DE INGRESO Y PERMANENCIA EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

José Luis Méndez Martínez\*

**B**uenos días. Deseo agradecer la invitación para participar también en esta parte del "*Seminario sobre Servicio Público de Carrera en México*". El sentido de esta segunda intervención es referirme a aspectos de lo que sería la introducción del Sistema de Servicio Civil de Carrera en la administración pública federal, así como especificar y precisar algunos aspectos del servicio de carrera en el Instituto Federal Electoral (IFE).

A escasos días de que termine el actual periodo presidencial, por primera vez en la historia de nuestro país, seremos testigos de una alternancia pacífica en el poder entre grupos, o en el caso del año 2000, partidos políticos diferentes. La alternancia ha confirmado la existencia de la democracia en México, pero ésta ha abierto el reto de alcanzar la gobernabilidad democrática. Para que la democracia sea perdurable, requerirá resolver en forma ordenada y efectiva los grandes problemas nacionales que hasta el momento persisten como la pobreza, inseguridad pública, injusticia, etc.

Sin embargo, ante la urgencia por resolver muchos de los problemas nacionales, no hemos solventado un reto -que desde mi punto de vista- es por el que deberíamos comenzar, ya que es la base para afrontar todos los demás, esto es, la *profesionalización del servicio público*. y pese a que cuando se le menciona, algunos todavía piensan en la versión rígida del siglo XIX, si se quiere alcanzar ese objetivo en forma sistemática y moderna, lo que se debe hacer es desarrollar en la administración pública un servicio civil, que bien entendido no es otra cosa que un sistema, basado en el mérito, para la *selección, formación, evaluación, promoción y permanencia* (o no) de los servidores públicos.

\*Maestro y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Pittsburgh, EE.UU.  
Especialidad en Política Pública Comparada y licenciatura en Relaciones Internacionales por el Colegio de México.  
Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, *Instituto Federal Electoral*.

*Servicio Público de Carrera en México* —

El sistema político administrativo mexicano ha dado pasos importantes para superar:

- El régimen de partido mayoritario;
- El centralismo;
- El presidencialismo;
- La corrupción;
- Las pugnas interburocráticas; y
- La falta de entendimiento internacional.

Todas estas características, poco a poco, han quedado atrás, y comienzan a ser sustituidas por:

- Un sistema multipartidista, en el que es posible una alternancia y transferencias institucionalizadas por el poder;
- Un régimen federal más descentralizado;
- Una mayor división de poderes;
- Una administración honesta;
- Una mayor coordinación interburocrática; y
- Un mejor entendimiento con otras naciones.

Los avances en estos puntos han sido variados, pero para consolidar lo alcanzado es indispensable un *servicio civil*. Las reglas claras y estables, así como los objetivos y lenguajes profesionales que implican un servicio de carrera, crean un piso mínimo de entendimiento y cooperación que son indispensables en un sistema de división de poderes, alternancia en el poder, auténtico federalismo y apertura comercial. Por otro lado, la ciudadanía ya no aguanta más el amiguismo en la administración, ni a sus consecuencias más comunes: la ineficiencia y la corrupción.

No obstante, debemos estar conscientes que un Sistema de Servicio Civil de Carrera conlleva riesgos, especialmente si no se toman en consideración las particularidades del entorno en el que se pretende implementar, o bien si contiene problemas de diseño. En otras naciones se ha observado que los servicios de carrera pueden derivar en: excesiva rigidez en sus procedimientos; falta de una real transparencia y rendición de cuentas en las decisiones sobre los funcionarios; la inamovilidad de los mismos y el

desarrollo de cotos cerrados o, al contrario, la excesiva discrecionalidad hacia los funcionarios y la inexistencia de mecanismos para su participación y defensa; la falta de una verdadera y efectiva evaluación de su desempeño; la carencia de sistemas de capacitación efectivos a la vez que realmente necesarios; la desconexión entre sus distintos procesos, entre otros.

Es evidente que al intentar resolver estos problemas, en no pocas ocasiones se ha llegado a crear un cúmulo de regulaciones que acaparan el tiempo y la atención de los funcionarios y que incluso se han traducido en fuentes de inercia.

Ante estos riesgos, es posible apuntar que gran parte del éxito para la creación de un servicio civil de carrera radica en que su diseño permita el desarrollo de los funcionarios y que promueva efectivamente su desempeño imparcial y eficiente, a través de los procesos que lo integren. Para ello es menester entonces tener la capacidad para rescatar lo mejor de las experiencias que hasta el momento sirvan de referencia, no sólo del país sino de otras naciones que cuentan con un largo historial en la materia.

Me detendré precisamente sobre las características que considero indispensables que debería contener cualquier servicio civil de carrera en dos aspectos básicos, los cuales podrían ayudar a resolver algunos de los problemas antes señalados: el proceso de *incorporación* de funcionarios y su *permanencia*.

La fase de *incorporación* de los funcionarios a un sistema de servicio civil de carrera adquiere relevancia en un país como el nuestro, toda vez que el Estado mexicano durante mucho tiempo ha sido un Estado de naturaleza clientelista y organizado bajo el "*sistema de botín*", en donde el nombramiento de los principales funcionarios no ha sido realizado por la vía de los concursos públicos.

Si de lo que se trata con un servicio civiles de atraer a los mejores candidatos calificados para ocupar las diferentes posiciones claves de la administración pública, entonces se debe procurar que los mecanismos de selección de funcionarios sean justos, claros y bien publicitados. Para lo cual es crucial desarrollar exámenes anónimos en un proceso competitivo y abierto a candidatos internos y externos. En suma, la selección debe hacerse de manera transparente y con base en perfiles de puesto bien definidos, de la capacidad de aprendizaje tanto para el ejercicio del puesto que se concursa, así como para ejercer en el futuro otros cargos.



*Sen-teto Público de Carrera en México* —

El concurso de oposición consta de diversas etapas, entre las que destacan:

- El perfil de aspirantes internos y externos,
- Aplicación de exámenes de conocimientos generales (*sólo para aspirantes externos*),
- Aplicación de los exámenes de oposición, que se refiere a la evaluación de habilidades y aptitudes del aspirante para el cargo o puesto por el que concursa; y finalmente la realización de las entrevistas personales con aspirantes tanto internos como externos.

Un problema que enfrentaría un servicio civil en la Administración Pública Federal sería el de qué posición tomar respecto a quienes ya ocupan los puestos al momento de su instauración. Es nuestra opinión, y así lo hemos hecho en el IFE, es que todos los puestos deben someterse a concurso abierto, aun cuando en dichos concursos la experiencia y esfuerzo en el puesto se debe al mismo tiempo reconocer, por ejemplo con puntos adicionales si la evaluación del desempeño de quien ocupa un puesto ha sido buena, sin por ello afectar excesivamente las condiciones de equidad o igualdad de oportunidades. Con todo, hay que reconocer que este tema es complejo y polémico.

Grandes dificultades han enfrentado varios países para resolver los problemas derivados de la *permanencia* en los cargos de los funcionarios, una vez que han sido incorporados a un servicio civil. En muchos casos, la pretensión por garantizarles seguridad laboral ha propiciado su inamovilidad, factor que a la larga ocasiona una excesiva rigidez del sistema, reflejándose en cuerpos cerrados y alejados de los intereses tanto de la sociedad como de los mismos directivos en turno de los gobiernos.

Me parece que la clave para romper con el dilema que se genera entre inamovilidad y la necesidad por generar en los funcionarios perspectivas de carrera de largo plazo, puede lograrse con el establecimiento de un *sistema de evaluación* permanente, el cual sirva como un insumo informativo para la toma de decisiones referentes a la capacitación, ascenso y/o promoción, así como de la eventual separación del cargo del servidor público.

La evaluación debería ser de cuando menos tres aspectos: resultados concretos; estándares de desempeño (puntualidad, respeto, etc); y la evaluación del trabajo en equipo y debe ser hecha por varios evaluadores, a su vez sujetos a responsabilidad si no evalúan correctamente. La evalua-

----- José Luis Mendez Martínez

ción del trabajo en equipo es crucial, porque de otra manera los funcionarías sólo se preocupan por hacer sus tareas e incluso pueden llegar a bloquearse unos a otros para obtener la mejor evaluación. Los funcionarías deben justificar las más altas y más bajas que coloquen.

En suma, es necesario establecer una clara diferencia entre la estabilidad y la inamovilidad de los cargos públicos: los funcionarios necesitan saber que es posible conservar su puesto si mantienen un buen desempeño, pero también que van a perder el empleo si no presentan resultados mínimos requeridos o si cometen infracciones graves. La evaluación es el instrumento que evita que los funcionarías estén indefensos respecto a abusos, pero también es el instrumento para que el Estado o la ciudadanía documenten el desempeño ineficiente y puedan separar, sin problemas en los tribunales, al funcionaría que no le esté sirviendo a la ciudadanía.

Retomando la referencia al IFE, la evaluación que se realiza a los miembros del Servicio Profesional tiene por objeto apoyar a las autoridades del Instituto en la toma de decisiones relativas a la permanencia, la readscripción, la titularidad, la disponibilidad, el ascenso, el otorgamiento de incentivos, la formación y su eventual promoción.

El proceso de evaluación debe incluir una *evaluación del desempeño* que se aplique anualmente tomando en cuenta las políticas y los programas anuales; otra relacionada con el grado de *aprovechamiento de los programas de formación*, que deben ser permanentes e influir también para la permanencia o no de los funcionarios y, finalmente, se debe aplicar otra evaluación de carácter global del personal de carrera, que comprende las dos evaluaciones mencionadas y sirve como insumo básico para determinar las sanciones pertinentes o bien, de los incentivos a los que se haga acreedor el personal evaluado. Ya no me refiero a lo obvio: si un funcionario comete una infracción legal grave, también debe ser separado de la institución respectiva.

A manera de conclusión, termino con una serie de reflexiones derivadas de esta exposición:

- El servicio civil no es sólo un importante objetivo en sí mismo, sino el mejor medio para lograr otros fines que la sociedad mexicana se ha planteado.
- La implementación del servicio civil conlleva riesgos, por lo que su diseño deberá ser lo suficientemente cuidadoso para sortear los dilemas que le son inherentes, puesto que si no se le pone

suficiente atención a los detalles o si se desconoce el ámbito de aplicación, al buscar resolver problemas pueden crearse otros.

- En esta exposición han quedado abordados dos componentes importantes de cualquier servicio civil: la incorporación y permanencia de funcionarios. Mediante su análisis es posible concluir que existen mecanismos que pueden ayudar a configurar un diseño que permita superar sus problemas potenciales. Sólo fuertes criterios de exigencia en los procesos de un servicio civil pueden permitir que un cuerpo funcional obtenga prestigio y legitimidad necesarios para atacar los problemas nacionales.

**CONCLUSIONES GENERALES EN TORNO AL TEMA:  
EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA: UN IMPERATNO  
PARA LA REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA**

*Relator: Fernando Benitez Bribiesca\**

**L**as ponencias del TemaII relativo al "*Servicio Profesional de Carrera: Un imperativo para la Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública Mexicana*" a cargo de Luis Vázquez Cano, Alfredo López Rodríguez; Carlos Axel Morales Paulín, José Luis Méndez Martínez, Andrés Roemer y Jacqueline Arteaga Fernández, en representación de Jaime Luis Padilla Aguilar, constituyeron sin duda una extraordinaria y rica aportación de principios de filosofía, conceptos, definiciones, juicios críticos, reflexiones y recomendaciones sustentadas en una vastísima experiencia, acerca del deber ser del Servicio de Carrera.

Aquí, los ponentes dibujaron el perfil del modelo que la administración pública de hoy y de mañana está demandando, perfil por cierto pleno de coincidencias más que de diferencias acerca del qué, del cómo, del para qué y del cuándo podría ser instaurado en nuestro país. De todo este valioso acervo hemos pretendido en un ejercicio de apretada síntesis, extraer y relacionar las principales ideas y conclusiones que presentamos a continuación.

En este contexto destaca especialmente el énfasis que se dio a aquellos aspectos que se deben cuidar y prever si se quieren alcanzar los propósitos de un Servicio Público Profesional de Carrera (SPPC), especialmente los relativos a asumir como punto de partida nuestra realidad nacional; a la necesidad de vincular este esfuerzo con todo el proceso de modernización del gobierno; a no vacunar al gobierno y a la sociedad contra la carrera pública instalando sistemas rígidos; a no propiciar la inamovilidad que provoca parálisis administrativa; y a tratar de incorporar a la mayoría de los servidores públicos a este esquema para no generar una fuerza de retroceso.

\* Licenciado en Relaciones Industriales por la Universidad Iberoamericana. Administrador Central de Desarrollo del Servicio Fiscal de Carrera, *Servicio de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*



De singular importancia es el señalamiento de conceptos que apuntan hacia una definición del SPPC, sobre todo al considerarlo como una expresión de una filosofía de respeto, integridad y aplicación de la ley y las políticas públicas, y como un espacio institucional, autónomo y de neutralidad política que apoya la gobernabilidad democrática y el interés público en la acción del Estado. De igual forma reflexivas y útiles son las orientaciones básicas para asegurar su legitimidad, sentido social y utilidad afirmando que el SPPC debe formar parte de la agenda de decisiones prioritarias del mando gubernamental; ser objeto de escrutinio y evaluación ciudadana; propiciar la modernización de las prácticas de administración de personal, pero también fortalecer y renovar la cultura institucional, y constituirse en el medio por excelencia para formar profesionales del servicio público éticos y responsables.

Es de especial interés y utilidad en la conceptualización del Servicio de Carrera el enunciado de las consideradas como sus veinte características principales, las cuales tienen el propósito de asegurar su viabilidad ante el entorno nacional; propiciar su innovación continua; facilitar su adecuada funcionalidad con una visión que garantice su vigencia en el largo plazo; y orientar la carrera administrativa mediante una filosofía de avanzada y consistente con la modernidad.

Por otro lado, mereció la atención del foro la propuesta de modelo expuesta que privilegia una estructura funcional a base de componentes que son correspondientes a las funciones naturales de una administración de personal moderna e integral como son: el análisis y la valuación de puestos; el ingreso y la selección; la incorporación al SPPC; la carrera administrativa; la formación integral; las remuneraciones, estímulos y reconocimientos; la evaluación del desempeño; la separación y el retiro; y la planeación de personal. Todos estos componentes sustentados por un lado con la existencia de una plataforma informática que los articule y haga operativos.

Especial análisis y reflexión mereció el tema de la evaluación del desempeño, por estar inmersa y a su vez constituir una expresión del enfoque, alcance y contenido que queremos dar al servicio profesional de carrera, y por significar asimismo un cambio cultural de amplias proporciones. Al respecto se comentó ampliamente la necesidad de desarrollar evaluaciones certeras y ejecutables, que generen en los evaluados expectativas claras y concisas, en donde el mérito sea la única variable que se juegue para la permanencia, la promoción y la separación, y en donde la movilidad o la continuidad sean resultados lógicos del mismo proceso.

----- Fernando Bentez Bribiesca

Aquí vale la pena resaltar un aspecto de gran relevancia expuesto y que se refiere a las acciones que la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha venido llevando a cabo para conformar un Modelo de Servicio Civil de Carrera para el Gobierno Federal a partir de la construcción de un sistema de administración de personal, que contempla cuatro grandes vertientes: *el reclutamiento externo e interno; la selección; el desarrollo profesional* -que incluye la capacitación, la evaluación del desempeño, la compensación, la valuación de puestos y la promoción-; y *la separación*, todo ello sustentado en un marco jurídico.

En ello destacan los avances descritos relativos a la instrumentación del tabulador de alto nivel de responsabilidad que dio origen a un tabulador vigente conformado por grupos jerárquicos, grados de responsabilidad y niveles salariales. Este tabulador forma parte de un nuevo Sistema de Compensación acorde a las tendencias de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y comprende tres elementos esenciales: sueldo, estímulos y prestaciones. En este sentido llama la atención la forma en que se ha integrado gradualmente el concepto de estímulo a la parte del sueldo, habiendo significado en 1995 un 48% y actualmente tan solo un 20% situación que ha propiciado la exigida transparencia de los ingresos de los servidores públicos; asimismo el establecimiento de estímulos por productividad, eficiencia y calidad que se pueden obtener con base en la evaluación del desempeño hasta por un máximo del 20% del ingreso total mensual siendo además gravable como toda la compensación.

También es de gran trascendencia el avance referido al establecimiento del sistema de descripción y valuación de puestos que permite definir políticas salariales competitivas y equitativas, establecer una relación equitativa entre el valor de los puestos y sus funciones, identificar puestos que se encuentran subpagados o sobrepagados y hacer comparaciones de mercado para definir los sueldos de los puestos de manera objetiva. Por su parte mediante la emisión de los lineamientos del sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos se comentó que se está iniciando la promoción de una cultura para su comprensión y adopción a la vez que se está disminuyendo la subjetividad consustancial a estos procesos.

Otro logro que apunta, como es propósito de cualquier esquema de servicio civil, al establecimiento de condiciones dignas y justas para el retiro y que fue objeto de análisis, consistió en la novedosa institucionalización del seguro de separación individualizado que sirve como un mecanismo de ahorro, como un medio de reconocimiento de la antigüedad ante la posible

separación y como complemento de la pensión del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Vale la pena resaltar que en el análisis específico de los procesos de ingreso y permanencia, las exposiciones hicieron énfasis en que constituyen procesos vitales que implican definiciones de fondo porque hay que poner en juego el derecho del funcionario y el derecho del ciudadano. En ello la propuesta clara e irreductible expuesta al foro fue la de siempre privilegiar la realización de concursos de oposición abiertos donde participen candidatos internos y externos ya sea para cubrir vacantes o para realizar promociones. La premisa que se puso sobre la mesa fue la de que ante todo se debe escoger a los mejores candidatos ya sea de adentro o de fuera, y con ello ganar legitimidad y confianza con la sociedad, la que estará siempre atenta a la realización de los concursos.

Por otro lado el énfasis en la necesaria preeminencia de los principios y valores éticos de la función pública como filosofía de actuación del Servicio Profesional de Carrera fue una constante reiterada de los planteamientos efectuados. Ante ello se estableció que la principal línea estratégica debería de orientarse al diseño e implantación de un Código de Ética cuya observancia sea obligatoria y cuyas disposiciones complementen y no contradigan o dupliquen a lo establecido en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, regulando aspectos fundamentales de la función pública como son la vinculación con la ciudadanía, la relación con subordinados y compañeros de trabajo, los conflictos de interés, la libertad individual y los derechos humanos, el manejo de la información, la equidad y la legalidad en la actuación, la participación política y la protección y la seguridad.

Se propuso asimismo que esto se complemente con la creación de un código de ética sectorial o institucional congruente con el del Servicio de Carrera y que para garantizar la indispensable vigencia de este marco normativo de la actuación del funcionario se lleven a cabo acciones orientadas a que quien adquiera la categoría de miembro del Servicio se obligue a protestar de manera pública su cumplimiento irrestricto; a que la observancia de los principios éticos constituya un factor determinante de la evaluación del desempeño; a que se establezca en cada institución un comité que vigile el cumplimiento del Código; a que en el proceso de selección se verifique su trayectoria laboral en función de un comportamiento consistentemente íntegro y transparente; y a que se capacite y motive permanentemente hacia el robustecimiento de una conciencia y actitud congruente con estos principios y valores.

También importante fue el señalamiento contundente de la necesidad de contar, como condición *sine qua non* para una adecuada instrumentación del modelo, con un marco jurídico-normativo que contemple las necesarias adecuaciones constitucionales, la expedición de una ley en la materia y el establecimiento de las disposiciones y normas reglamentarias. Así también con un marco organizacional a nivel global e institucional que contemple la creación de las instancias ejecutivas y de coordinación necesarias. Destacaron en este tema importantes señalamientos referidos a la necesidad de garantizar el respeto al marco jurídico vigente y de cuidar la congruencia entre las distintas reglamentaciones que al efecto se expidan.

Especial atención mereció el punto relacionado a la atribución exclusiva del Congreso para expedir leyes orientadas a regular la relación entre el Estado y sus trabajadores, y las posibilidades que ofrece el marco constitucional vigente para amparar la creación de una ley de servicio profesional de carrera para los servidores públicos de la administración pública federal, proponiéndose la realización de pequeñas adecuaciones al Apartado B, del Artículo 123 constitucional, en lo referido a los servidores públicos de confianza.

llamó la atención de igual forma la expresión de lo que de acuerdo a la experiencia y buen juicio deben ser las principales directrices para una adecuada instrumentación de un Modelo de Servicio Profesional de Carrera referidas a la necesidad de contar previamente con un marco normativo; a basar todas las acciones en un plan estratégico de corto mediano y largo plazo cuyo eje sea la selectividad, gradualidad y flexibilidad; a contar con un plan de financiamiento; a establecer la política de otorgamiento de beneficios adicionales, y a abrir los necesarios espacios de participación y evaluación ciudadana que garanticen el beneficio social del Servicio Público Profesional de Carrera.

Vale la pena destacar una valiosa consideración aquí expuesta que debe llamar a la reflexión y es la que se refiere a que se debe considerar al Servicio de Carrera dentro del contexto no del cambio administrativo sino del político, y por tanto ser parte de la Reforma del Estado. Ser un verdadero puente entre el México de ayer y el México de la modernidad; es decir, facilitar el paso hacia las nuevas realidades, debe ser también propósito del Servicio Civil, máxime que ha sido probado que este instrumento de gobierno es capaz de generar lenguajes comunes, lo que favorecería el diálogo dentro de las instancias de gobierno y entre ellas mismas dando lugar al necesario ambiente de cooperación y construcción de consensos entre todos los actores de la República.



*Servicio Público de Carrera en México* -

En ese mismo tenor, se mencionó aquí la necesidad de impulsar una nueva visión jurídica-institucional, a partir de nuevos acuerdos institucionales que definan derechos y obligaciones en todos los niveles de manera correcta.

Se trata de pasar a un modelo de gestión desconcentrado, flexible y orientado a resultados, equilibrado con un esquema transparente de rendición de cuentas, todo lo cual debe verse reflejado en los principios y ejes rectores del servicio profesional de carrera.