

Documento de Investigación para establecer una Propuesta para la Operación del Servicio Civil de Carrera en la Administración Tributaria Mexicana¹

Armando Pérez Contreras

Resumen:

El concepto de carrera administrativa en la Administración Pública ha sido un tema relevante para el gobierno de diferentes países de Latino América, debido a que se espera que servidores públicos profesionales, especializados y altamente calificados, desempeñen la función pública con responsabilidad y honestidad, para atender los complejos retos a nivel nacional, estatal o local.

De forma general y sin caer en la simplicidad conceptual, podemos comprender que el Servicio Civil de Carrera (SCC) es un sistema integral de administración del capital humano para las instituciones públicas; no obstante, debemos reconocer que las soluciones integrales responden a un contexto y características particulares de cada país o institución pública.

En este sentido, la Administración Tributaria mexicana requiere de un modelo de SCC propio que atienda las necesidades de atracción, retención, desarrollo y reconocimiento de los servidores públicos, para lograr la continuidad de los programas y proyectos institucionales.

Este documento, en el que se plantea “Una propuesta para la Operación del Servicio Civil de Carrera en la Administración Tributaria Mexicana”, inicia con un análisis general de la situación del SCC y se enfatiza su importancia a nivel nacional e internacional; después aborda el desarrollo que el SCC ha tenido en México; se presenta una propuesta específica para la administración tributaria mexicana y cierra con algunos hallazgos importantes que se han identificados mediante el trabajo de investigación en la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Palabras clave: Servicio Civil, Servicio Civil de Carrera, Carrera Administrativa, Función Pública, Capital Humano

¹ Por tratarse de un documento sobre una investigación que se está desarrollando gracias al apoyo que brinda la UIM y el IUT, las afirmaciones y conocimientos presentados no deben ser empelados como referencia para otros trabajos de investigación. Asimismo, las conclusiones y argumentos presentados por el autor no reflejan la opinión de la UIM o del IUT.

A proposal for the Operation of the Civil Service Career in the Mexican Tributary Administration

Abstract:

The concept of administrative career in the Public Administration has been an excellent subject for the government of different countries from Latin America, because it hopes that professional, specialized and highly competence of the public servants, carry out the public duty with responsibility and honesty, to take care of the complex challenges national, state or local level.

Of general form and without falling in the conceptual simplicity, we can understand that the Civil Service Career (CSC) is an integral system of administration of the human capital for the public institutions; however, we must recognize that the integral solutions respond to a context and particular characteristics of each country or public institution.

In this way, the Mexican Tributary Administration requires of an own model of CSC that takes care of the needs of attraction, retention, development and recognition of the public servants, to obtain the institutional continuity of the programs and projects.

This document, in which a “Proposal for the “Operation of the Civil Service of Career in the Mexican Tributary Administration”, initiates with a general analysis of the situation of the CSC and its importance at national and international level is emphasized; later its approaches the development that the CSC has had in Mexico; a specific proposal for the Mexican Tributary Administration appears and this document closes with some important findings that they have been identified by means of the work of investigation at the “Unión Iberoamericana de Municipalistas”.

Key words: Civil Service, Civil Service Career, Administrative Career, Public Function, Human Capital

Sumario:

I. Introducción. II. Reflexión general sobre el Servicio Civil de Carrera en Latino América. 2.1. Advertencia inicial sobre la implementación del SCC. 2.2. Factores que han mermado la actuación del SCC en LA. III. Acercamiento conceptual sobre el SCC. 3.1. Conceptos asociados al SCC. 3.2. Una revisión de las definiciones sobre el SCC. IV. Modelos de función Pública. 4.1. Descripción del SCC español. V. El SCC en México. 5.1. Una breve revisión sobre su evolución histórica más reciente. 5.2. La adopción de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal. VI. Bibliografía.

I. Introducción

El objeto del presente documento es el de contribuir con el fortalecimiento de las bases para la planeación, integración, organización, dirección, funcionamiento y desarrollo del Servicio Fiscal de Carrera de la administración tributaria mexicana, con base en el estudio comparativo de algunos de los modelos más representativos de Europa y América, así como de la presentación de una propuesta acorde con el contexto mexicano.

Algunos de los modelos europeos, como los correspondientes a Inglaterra, Alemania y Francia, nos permiten observar aspectos que reflejan una gran tradición en la observancia y aplicación del marco normativo existente, por lo que la certeza jurídica que brinda estabilidad en las relaciones laborales del Estado con los empleados públicos, se ha forjado teniendo presente una amplia evolución histórica. Indiscutiblemente en estos modelos, la orientación del Servicio Civil de Carrera, se asocia con el nivel de evolución democrática, económica y cultural, por lo que ha sido propicio para la selección y promoción rigurosa, con certeza y transparencia en el desarrollo y la profesionalización de los empleados públicos.

Por lo que respecta al modelo de Servicio Civil de Carrera de España, aún cuando refleja muchos de elementos y características, observables en los modelos de los países antes mencionados, se distingue un gran esfuerzo de reflexión con el que se está buscando dar cierto dinamismo o flexibilidad a lo que se tiene establecido; por esta razón en 2007, se emitió un nuevo Estatuto Básico del Empleado Público, el cual se guió por intensas mesas de debate creándose una Comisión interdisciplinaria compuestas por servidores públicos, académicos e investigadores para establecer las propuestas que fueron acogidas en ese documento.

A propósito del modelo español, se destaca la cantidad importante de trabajos de investigación en los que se hacen serios planteamientos tanto en el nivel Estatal como en el Autonómico y el Municipal, lo que ha enriquecido los distintos temas considerados, sin que se hayan dado por agotados. En el Servicio Civil de Carrera español, podremos identificar múltiples coincidencias, a las que se están enfrentando los

países de Latino América para lograr la consolidación de sus propios modelos. De la misma forma, en España ya se han enfrentado a diversas problemáticas y en otras, ya tienen un gran camino andado; por lo cual, en el análisis de sus soluciones y hallazgos, bajo una conciencia crítica y objetiva, además de reconocer sanamente las diferencias de contexto, en nuestra opinión, se manifiesta una oportunidad significativa para impulsar los esfuerzos del Servicio Civil de Carrera en los países de Latino América.

En cuanto a modelos que en Europa han generado un espíritu controversial, en contrastante con los aspectos tradicionales de los modelos de Servicio Civil de Carrera que tienen mayor arraigo histórico y normativo, distinguimos a la Administración Pública italiana. En esta nación, con el rumbo que se adoptó, hubo cambios muy importantes en los paradigmas de los que es el servicio público, llegándose a lograr la tercerización de los servicios públicos que no representan potestad exclusiva o que son considerados jurídicamente, como estratégicos para la conducción del Estado italiano.

En consecuencia, esta situación propició cambios en las normas y en la manera de vincular a quienes prestan los servicios públicos con el Estado, dándose así, un espíritu de eficiencia con visión empresarial. En este sentido, para aquellos países o instituciones públicas de Latino América en los que su contexto y sus propias necesidades de reforma, se orienten hacia este camino, les resultará muy atractivo el esquema de empleo público adoptado por el Estado italiano, pero de cualquier forma, su estudio es recomendable por la tendencia que ha marcado en el mundo.

En el estudio del modelo de Servicio Civil de Carrera de los Estados Unidos de Norteamérica, podemos advertir de la existencia de una gran capacidad de adaptación a las condiciones generadas por el dinamismo económico en el que está inmerso, pero al igual que los países de Europa, existe un marco normativo en el que se sustenta la relación del Estado con los empleados públicos. Lo que se advierte en un modelo de esta naturaleza es el ejercicio de los principios de igualdad de oportunidades y el mérito, asociados al incremento o decremento del valor generado a partir de las acciones de los empleados públicos (bienestar social, atención a la ciudadanía, servicios públicos de calidad, entre otros); esto nos lleva a comprender que un Servicio Civil de Carrera así, en el fondo reconoce la necesidad de renovar periódica pero racionalmente sus cuadros

de empleados públicos, obviamente considerando, como herramientas estratégicas, la planeación y los mecanismos de medición para la rendición de cuentas.

En lo concerniente al Servicio Civil de Carrera de los países de Latinoamericanos que hemos considerado en este trabajo de investigación, revisaremos los casos de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile debido a que se observan los esfuerzos realizados en las últimas dos décadas ofrecen la posibilidad de valorar el nivel de madurez alcanzado.

Por lo que toca al Servicio Civil de Carrera en México, consideraremos la evolución histórica reciente y las características del denominado Servicio Profesional de Carrera, que de forma particular se planteó para el Poder Ejecutivo que comprende a la Administración Pública central. Cabe mencionar que dada la soberanía de cada una de las 31 Entidades Federativas y del Distrito Federal que conforman a la República Mexicana, los esfuerzos de un Servicio Civil de Carrera se han emprendido con la libertad que los preceptos Constitucionales del Estado Mexicano, así como de cada una de éstas, les brinda. En caso de los municipios, también es un tema que requiere un análisis debido a que la dispersión normativa ha llevado a la necesidad de emprender esfuerzos que podrían considerarse aislados e insuficientes en la dimensión de cada uno de estos, por lo que desde el nivel federal se han tenido que realizar acciones para impulsar la adopción de un servicio público de empleo con miras a la profesionalización de los gestores públicos.

Ahora bien, después de haber explicado de forma general algunos de los aspectos que se abordarán en el presente documento, queremos precisar que este esfuerzo está orientado hacia el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de los Estados Unidos Mexicanos (México) en donde la publicación de la Ley del Servicio de Administración Tributaria², en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, previó la conformación del llamado Servicio Fiscal de Carrera (SFC), una vez que dicha Institución Pública en su carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, iniciara su operación el 01 de julio de 1997.

² *Ley del Servicio de Administración Tributaria publicada el 15 diciembre 1995 y reformada el 12 junio 2003.* (título tercero, c. único). México: Diario Oficial de la Federación. [Online]. Disponible en: <http://www.sat.gob.mx/nuevo.html> [Fecha de consulta: 09 Diciembre 2009].

Después de más de 11 años de haberse iniciado el funcionamiento del SAT de México y de varios intentos –con los respectivos costes–, para lograr la implementación del SFC (2000, 2004, 2005, 2007), a partir de 2008, fueron identificados oficialmente los primeros 93 Funcionarios Fiscales de Carrera³. Cabe señalar que actualmente esta institución pública, cuenta con aproximadamente 35,000 empleados.

Las autoridades responsables del SAT, se establecieron como meta para 2012, un universo de 1,200 Funcionarios Fiscales de Carrera, iniciando en 2009 con 200 servidores públicos, además de los incorporados al SFC durante el 2008.

Precisamente las razones de costes, tiempos y recursos invertidos hasta ahora, ha originado la necesidad de emprender un trabajo de investigación de esta naturaleza, ya que el Servicio de Administración Tributaria debe tener elementos que le permitan valorar el rumbo y las decisiones que deberá tomar para consolidar el Servicio Fiscal de Carrera. En este sentido, se pretende contribuir en el fortalecimiento de las bases que permitan su operación.

II. Reflexión general sobre el Servicio Civil de Carrera en Latino América

La conformación de cuerpos de servidores públicos honestos, eficientes, eficaces, especializados y profesionales, ha representado un enorme reto para muchos países alrededor del mundo, principalmente para los países de Latino América (LA), así como aquellos que están viviendo procesos de reforma de sus sistemas políticos o se encuentran en vías de su desarrollo económico y comercial.

El entorno internacional, así como el contexto de cada nación, han marcado el camino para establecer diferentes estrategias con las cuales se ha ido moldeando el perfil de una Administración Pública (AP) que responda al dinamismo que se genera con los constantes cambios que se presentan.

³ Término empleado en el artículo 16 de la Ley del SAT para referirse a los servidores públicos comprendidos en el Servicio Civil de Carrera.

El tema de la gestión de recursos humanos (RRHH) en el ámbito público, ha sido estudiado y desarrollado, llevándose a diversos foros a nivel mundial, tratando de compartir y encontrar soluciones, a partir de las experiencias de aquellos países en los que se ha logrado fortalecer y dignificar la relación laboral de los empleados públicos con el Estado, consolidándose la tradición del llamado SCC.

A nivel internacional encontramos infinidad de documentos conceptuales, normativos y técnicos, así como aquellos que dan cuenta de las experiencias que se han vivido en el ámbito de la AP.

Dentro del terreno teórico o conceptual, el estudio del SCC contribuye en la identificación de los modelos más representativos y exitosos, cuyos componentes o subsistemas deben ser analizados para el desarrollo, así como para el fortalecimiento de los conocimientos en la materia, teniendo en consideración las tendencias de aquellos países con mayor nivel de evolución en el empleo público.

Debemos señalar que en el estudio de los modelos de SCC de aquellos países que se han puesto a la vanguardia en el bienestar de la ciudadanía, se observa una AP profesionalizada, en la que está siendo de gran relevancia la participación de académicos e investigadores que desarrollan y documentan los conocimientos generados, quienes además con bases sólidas, que a su vez se derivan de las fortalezas y áreas de oportunidad observadas objetivamente, contribuyen de forma directa en la revisión, diseño y mejora del marco normativo que regula el empleo público.

Respecto a los elementos que constituyen el marco normativo del SCC, su estudio contribuye sustancialmente en la búsqueda de soluciones legales en materia de empleo público, a problemas que pueden ser coincidentes y en los que su tratamiento resulta enriquecedor, en virtud del nivel de relación en el que se desenvuelven actualmente las naciones. Como se advierte más adelante, se debe tener en cuenta el contexto político, social, económico, laboral y cultural, al momento de estudiar un marco normativo específico, pues esas realidades podrían representar diferencias significativas.

Cada modelo al ser una abstracción cuyo fin es representar conceptualmente una corriente de pensamiento o una realidad específica, que responde a un contexto determinado, conlleva a la factibilidad de un marco normativo *ad hoc*; por ello, los aspectos técnicos que se diseñan y ponen en práctica responden a lo específico de dicha realidad.

Es muy común ver que cómo los responsables de la AP en los países LA's, le ponen mucha atención a los aspectos técnicos y operacionales, tratando de encontrar soluciones inmediatas para sus propios ámbitos de actuación. El nivel de pragmatismo y el sentido de urgencia en el que se ven envueltos, resultan una combinación riesgosa para adoptar y poner en funcionamiento las “mejores prácticas” sobre el SCC.

Al respecto, podemos coincidir sobre la importancia del estudio del SCC, sin embargo, diferimos en el nivel de profundidad, aplicación y seriedad que se debe tener, debido a que la generación de los instrumentos y procedimientos correspondientes, se desprenden de una secuencia lógica, en la que además del contexto, la corriente de pensamiento y el marco normativo, está latente una evolución gradual, así como la maduración de las acciones en el mediano y largo plazo.

En nuestra opinión, esto puede ser factible a través de mecanismos objetivos, eficientes y eficaces de control, sin perder de vista la importancia de documentar el conocimiento generado a partir de las experiencias y retos a los que se enfrentan los responsables del SCC. De esta manera, podríamos comprender que la adopción de las “mejores prácticas” además de tener un valor referencial, puede ser enriquecida con la experiencia y las acciones de mejora continúa. Solo entonces, resultaría comprensible la generación de soluciones prácticas -más no simplistas-, logrando una capacidad de respuesta inmediata, ante los fenómenos de constante cambio al que se enfrenta el SCC.

Siguiendo esta línea de reflexión, abordaremos en este documento, algunas consideraciones de quienes le dan vida a los aspectos técnicos, procedimentales y operacionales del SCC, que tradicionalmente también son empleados públicos a cargo de la aplicación de las normas que los rigen.

En virtud de la importancia que tienen los responsables del SCC debemos apuntar a los elementos competenciales y culturales que se observan en las aptitudes, actitudes, capacidades, habilidades, destrezas y conocimientos técnicos, lo que puede marcar una gran diferencia entre lo posible y lo no posible al conjugarse el ser, querer, poder y hacer.

2.1. Advertencia inicial sobre la implementación del SCC

Como lo una consideración fundamental debemos tener presente que existen diversos elemento que intervienen en el éxito del SCC, por lo que resulta oportuno hacer la siguiente reflexión: *“no existen modelos perfectos o imperfectos, la imperfección de un modelo surge –si se le pudiera atribuir la responsabilidad al modelo-, cuando su implementación resulta inconsistente con la realidad para la cual fue diseñado o a la cual se pretende llevar un modelo existente”*⁴.

Desde nuestro punto de vista un modelo de SCC no debe comprenderse como una solución integral e inmediata a todos los males que adolece la AP de los países de LA, por lo que se hace énfasis en la necesidad de la evolución y madurez dentro del contexto de cada nación e incluso en cada institución pública. Asimismo, es fundamental poner atención a los factores que inciden en la cultura, la gestión del cambio y la capacidad técnica de quienes están a cargo de los subsistemas del SCC. En nuestra opinión estos factores pueden pasar desapercibidos, pero inevitablemente marcan grandes diferencias que repercuten en la credibilidad del empleo público y en los fines del SCC.

Los responsables de las instituciones públicas y áreas a cargo del SCC en los países de LA, deben poner especial cuando se pretenda implementar o adoptar una solución con evidentes diferencias de contexto, así como de capacidad técnica y operativa.

⁴ En algunos países e instituciones públicas Latinoamericanas se han dado a la tarea de estudiar los modelos más representativos y exitosos de Servicio Civil de Carrera, para buscar respuestas inmediatas, sean éstas normativas, instrumentales o técnicas, que les permitan su implementación o renovación total o parcial. Si los resultados de dichos estudios son considerados como una moda o una tendencia, sin valorar adecuadamente su utilidad bajo su propio contexto, existe el riesgo de adoptar como “mejores prácticas”, lo que en otras latitudes ha requerido de un ciclo evolutivo distinto (al menos en las fases de conceptualización, desarrollo y maduración). Esto podría representar complejidades y confusiones, cuya repercusión podría lastimar la credibilidad, eficiencia y efectividad de los fines del SCC, esto sin considerar los respectivos costes económicos. Por esta razón, se sugiere hacer una breve reflexión al respecto.

En el artículo titulado “El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros”, Oscar Oszlak⁵ advierte que “*Los análisis de los sistemas de Servicio Civil aquí presentados se limitan a considerar la dimensión nacional o federal de gobierno. Dado que los países de América Latina y el Caribe difieren en cuanto a organización jurisdiccional (unitaria o federal) y niveles de gobierno (nacional, provincial, estadual o departamental, municipal o local), esta circunstancia deberá ser tomada en cuenta para interpretar los alcances de los ejercicios comparativos*”(Oszlak, 2003a, pp.55-56)⁶.

Las tendencias mundiales como la globalización, el grado de apertura comercial, los adelantos tecnológicos, la velocidad de las comunicaciones y de la información, entre otros aspectos; así como la identidad de cada nación y su contexto económico, político, social, laboral y cultural⁷ (Pinazo, 2007, p.31), han originado una mayor conciencia de los ciudadanos sobre su contribución y sobre la calidad de los servicios y beneficios que les debe brindar el Estado.

Al respecto podemos citar el trabajo de investigación de Martínez⁸ en el que hace una precisión sobre los cuatro factores ambientales que han impulsado la reforma institucional en los gobiernos y las Administraciones Públicas de los países de América Latina (Martínez, 2003, pp.23-37)⁹:

⁵ Oscar Oszlak es Contador Público Nacional. Licenciado en Economía y Doctor en Ciencias Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Buenos Aires. Graduado en el Programa Internacional de Tributación, Escuela de Derecho, Universidad de Harvard, U.S.A. Master of Arts en Administración Pública y PhD en Ciencias Políticas de la Universidad de California, Berkeley, U.S.A.

⁶ Oszlak, O., 2003a. *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo: serie diálogo regional de política, red de transparencia y gestión de la política pública.

⁷ Pinazo, J., 2007. *Empleo público para una nueva administración pública*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.

⁸ Rafael Martínez Puón cuenta con un postdoctorado en el Instituto de Dirección y Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas ESADE de Barcelona. Tiene el grado de doctor por la Universidad Complutense de Madrid en el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, España. El nombre de la tesis doctoral es “El servicio civil de carrera como instrumento para el fortalecimiento de la Administración Pública en México” bajo la dirección de Carles Ramió Matas. Es maestro en administración pública y licenciado en ciencias políticas y administración pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) de la Ciudad de México.

⁹ Martínez, R., 2003. *La Profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y perspectivas*. 1ª ed. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

- a) *La existencia de sociedades más informadas y participativas en la gestión pública y la revalorización del espacio público.*
- b) *La globalización económica.*
- c) *El factor tecnológico.*
- d) *La alternancia política en un escenario democrático.*

Además debemos tener en cuenta que no se trata solamente de una tendencia en la AP a nivel mundial, de una imposición o de requerimiento comercial de carácter internacional, como tampoco podemos decir que se trata de una iniciativa innovadora que surge en el ámbito gubernamental. Se trata de la manifestación de una realidad a la que se enfrentarán tarde o temprano los servidores públicos –más valdría que fuera antes que después–, ante las exigencias de una sociedad que ha adquirido conciencia sobre la importancia del servicio público, como un factor de desarrollo interno y de estabilidad de los programas y proyectos gubernamentales.

Los costes que se asocian a la falta de continuidad de las acciones públicas, ya sea por cuestiones políticas o por decisiones equivocadas de los políticos, gobernantes y empleados públicos, carentes de un nivel aceptable de conocimientos y experiencia para llevar a buen término los programas y proyectos institucionales, está desencadenando graves problemas de credibilidad¹⁰. La ciudadanía observa con aparente pasividad el ejercicio del gasto público, sin que haya resultados evidentes y beneficios tangibles por parte de los gestores públicos.

Los retos a los que se enfrentan los Estados LA's deben desencadenar acciones de fortalecimiento del quehacer público, por esta razón, se refleja la importancia de contar con empleados públicos profesionales, cuya actuación esté guiada por un marco normativo y bajo principios de honestidad, racionalidad, responsabilidad y oportunidad, entre otros; tanto para el uso de los recursos públicos, como para brindar los servicios para los que han sido contratados y tienen la obligación de brindar.

¹⁰ Solo se pretende dar una idea de la importancia del empleo público en la conducción de los programas y proyectos institucionales, pero se sugiere revisar la situación particular de cada país de Latino América sobre la eficiencia de las acciones públicas y el Índice de Percepción de la Corrupción 2009 de Transparency International [Online] Disponible en: http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCIÓN%202009/Tabla%20sintética.CPI_2009_table_spanish.pdf [Fecha de consulta: 10 Diciembre 2009].

Como lo señala Palomar (2000, p.78)¹¹: “*El Derecho de la función o el empleo público tiene por finalidad esencial asegurar el funcionamiento de los servicios públicos*”. De ahí que, políticos, gobernantes, legisladores, gerentes de las instituciones públicas, académicos y la sociedad en su conjunto, deban sentar las bases de un SCC, que atienda a la continuidad de los programas y proyectos institucionales.

2.2. Factores que han mermado la actuación del SCC en LA

A lo largo de la historia de la gestión de recursos humanos en el sector público y de acuerdo a diversos especialistas en la materia, podemos encontrar múltiples teorías y propuestas con las que se ha buscado armonizar la relación de los empleados públicos con el Estado.

Algunos de los países que conforman la Unión Europea, como España, Francia, Italia, Inglaterra, así como de otras latitudes como Estados Unidos y Nueva Zelanda, entre los más estudiados en materia del SCC, al haber alcanzado un grado de evolución y madurez por las experiencias –positivas y negativas– adquiridas a lo largo de su historia, han logrado distinguir el *focus* de las reformas que se han iniciado, mientras que en otros países, al no haberse resuelto problemas elementales, les ha resultado muy complejo siquiera dar los primeros pasos para su implementación.

Podremos escuchar en el discurso de muchos políticos, gobernantes y responsables de la AP de diversos países de LA, el tema del SCC y sus bondades para la ciudadanía, incluso se llega a encontrar como un tema dentro de la agenda política y de gobierno, sin embargo, por alguna “razón inexplicable”, el tema se olvida tan pronto como es posible, con todos los costes y esfuerzos que ello implica.

Lamentablemente no podemos culpar a nadie, pues como lo ha destacado Guerrero¹² (2000, p. 16)¹³, al referirse a las características que heredó la Administración

¹¹ Palomar, A., 2000. *Derecho de la función pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*. 5ª ed. Madrid, España: Dykinson.

¹² Juan Pablo Guerrero Amparán. Tiene estudios de doctorado en Ciencia Política con especialidad en Administración y Políticas Públicas en el Institut d'Études Politiques de París; Maestría en Administración y Políticas Públicas (IEP-París) y Maestría en Economía y Política Internacional, School of Advanced International Studies, John Hopkins University. Fue profesor investigador universitario de

Pública en México en el año 2000: “*La responsabilidad de las políticas y acciones y omisiones de autoridad no está concentrada en los actores estratégicos, sino que está diluida entre un gran número de instancias burocráticas, de forma tal que, con sustento legal, nadie resulta responsable (irresponsabilidad e impunidad)*”. Seguramente, después de casi una década, esta situación no ha cambiado mucho y quizá, sea parecido a lo que enfrenta la AP en otros países de LA. Se sugiere el estudio de este fenómeno y su impacto en el SCC.

Aún cuando existen evidencias palpables de que en muchos países de LA se han hecho grandes esfuerzos y que se han invertido cantidades importantes de recursos en torno al SCC, también se observan limitados avances y por consiguiente, resultados de bajo impacto para los objetivos que se pretenden.

Algunos especialistas como Bresser¹⁴ (2001, p.3) apuntan hacia el nivel de madurez democrática¹⁵ y otros al nivel de apertura de los mercados¹⁶ (Prats, 2000 citado en Castillo, 2006, p.13)¹⁷. Ambos aspectos son parte del contexto que se presenta en cada

tiempo completo en el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE (1994-2003); fue director de la Oficina de Vinculación y Desarrollo del CIDE (2001-2002) y director de la División de Administración Pública del CIDE (1997-98).

¹³ Guerrero, J., 2000. La Reforma a la Administración Pública Mexicana en el Nuevo Régimen Político”. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un Gobierno Transparente, Responsable y Cercano a la Ciudadanía. *Revista de la División de Administración Pública Núm. 89*.- México [Online]. p.16. Disponible en: http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/reforma_administrativa/DT%2089.pdf [Fecha de consulta: 03 Diciembre 2009].

¹⁴ Luiz Carlos Bresser-Pereira es economista y científico social. Es profesor emérito de la Fundación Getulio Vargas en San Pablo, Brasil, en donde imparte clases de economía y teoría política. Es miembro de diversos consejos y comités de Administración Pública, incluyendo el Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas. En 1995 fue Ministro de la Administración y Reforma del Estado. A partir de 1999 se dedica a los asuntos académicos.

¹⁵ Bresser, L., 2001. Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la agenda de América Latina, sin embargo.... *International Journal of Political Studies*, n* 3 septiembre 2001, pp.143- 166. Río de Janeiro, Brasil [Online]. Disponible en: <http://200.80.149.114/ecgp/bibliotecavirtual.aspx> [Fecha de consulta: 03 Diciembre 2009].

“[...] la administración pública gerencial crece en países democráticos, donde las reglas de la ley están bien establecidas y en la cual el desafío es hacer la administración más eficiente y más accountable para la sociedad. Los cambios principales están en los mecanismos de accountability. [...]”

¹⁶ “Un dato confirma lo expuesto y es que, como ha puesto de relieve Prats (2000a), la institucionalización de la función pública en su forma de sistema de mérito es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones”.

¹⁷ Castillo, F., 2006. *La carrera de servicio público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización*. 1ª. ed. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid / Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

país y por tanto, para impulsar o no el SCC, las decisiones de políticos, gobernantes y responsables de la AP, se ven afectadas.

El SCC adquiere relevancia dependiendo del contexto político, económico, social, laboral y cultural; no obstante, se debe destacar que el nivel de madurez democrática de una nación, mantiene correlación con su nivel de evolución y madurez. “...*Es obvio que las debilidades de la democracia en los países en desarrollo tienen mucha relación con la inexistencia o imperfección de sistemas de Servicio Civil.*”¹⁸ (Echebarría, 2001, p.3).

Además de lo antes expuesto, debemos tener en cuenta que existen factores técnicos, instrumentales y operativos que revisten un alto nivel de complejidad en la implantación del SCC, por lo que hacer cambios representa impactar las estructuras establecidas de forma dramática.

No queremos descargar la conciencia de los actores públicos sobre el éxito o fracaso del SCC en los países de LA, pero se debe comprender que al ser un tema de carácter conceptual, legal, técnico, instrumental, procedimental y operativo, existen muchos factores que requieren ser sincronizados hacia las necesidades que plantea un contexto dinámico.

Existen muchas razones que explican el por qué el SCC en muchos países LA's no ha logrado consolidarse, habrá críticos a favor y en contra de que esto suceda, pero la AP debe continuar en el camino que emprendió, al menos en las últimas dos décadas, pues los grandes cambios de la humanidad no suceden de un momento a otro y es necesario hacer frente a los cambios culturales que esto implica. Por esta razón, es necesario capitalizar los avances, documentar el conocimiento, aprender de las experiencias y revitalizar el ánimo de contar con empleados públicos que se caractericen por ser en principio, excelentes ciudadanos.

¹⁸ Echebarría, K., 2001. *La modernización del Estado y la reforma del servicio civil: fortalecimiento democrático, consolidación del Estado de Derecho y eficacia de las políticas públicas*. Washington, D.C., abril, 26 y 27, 2001: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), serie diálogo regional de política, red de gestión pública y transparencia.

El SCC se debe revitalizar a través de un enfoque evolutivo y adaptativo, que en la actualidad los especialistas le llaman flexibilidad (Longo, Castillo, Heredia, Echebarría, Oszlak, Dresser, entre otros).

Cuando nos refiramos al SCC debemos dar por hecho que la flexibilidad es una de las premisas básicas para su éxito, independientemente de que se le clasifique como sistema de carrera, meritocrático o de rendición de cuentas, como lo ha propuesto Heredia (2002, pp. 7-10)¹⁹.

La flexibilidad puede encontrarse en algunos modelos desde el replanteamiento del significado de estabilidad o permanencia laboral de los empleados públicos, hasta la conveniencia de la tercerización de servicios públicos no estratégicos o de potestad exclusiva del Estado.

Tener en cuenta los factores que inciden en el SCC, nos conduce a la necesidad de contar con modelos que respondan a las necesidades y a la realidad de los países de LA, por lo que se debe revalorar la importancia de promoverlos y darles continuidad, sin afectar el bien común, para lo cual están destinadas las acciones del Estado y de las instituciones públicas.

III. Acercamiento conceptual sobre el Servicio Civil

Como ya se ha venido haciendo referencia al término de Servicio Civil de Carrera, es conveniente hacer alusión a los conceptos que son empleados con mayor frecuencia y familiaridad para referirnos al marco normativo que regula la relación laboral del Estado con quienes desempeñan los cargos públicos, así como a lo que prácticamente resulta ser la propia gestión de recursos humanos en la Administración Pública, ya sea en el ámbito Nacional o Federal; Estatal o Autonómico; Regional o Comarcal; Local o Municipal dependiendo de la nación en la que se emplee: Función Pública, Empleo

¹⁹ Heredia, B., 2002. La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis. Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre de 2002: *Banco Interamericano de Desarrollo (BID), serie diálogo regional de política, red de transparencia y gestión de la política pública*, tercera reunión: la reforma del servicio civil.

Público, Servicio Público, Gestión Pública, Servicio Civil, *Civil Service*, Servicio Civil de Carrera, Servicio Profesional de Carrera, entre los más comunes.

Coincidiendo con la acotación que hace Martínez (2003, p.14)²⁰, el término que se empleará en el presente documento será el de *Servicio Civil de Carrera* (en lo sucesivo SCC), debido a que este concepto es el más común para referirnos a la gestión de recursos humanos que tiende a la profesionalización del sector público, tanto de México como en una gran cantidad de países de Latino América.

Asimismo, nos referiremos al SCC como un sistema²¹ que acoge la relación laboral del Estado con los empleados públicos, sin detrimento de lo ampliamente tratado por destacados especialistas en la materia o de lo que las normas legales de cada nación establecen al respecto. Al hacer esta consideración sobre el SCC, visto como un sistema que agrupa de forma lógica y ordenada diversos elementos que se interrelacionan entre sí, llamados subsistemas, con los cuales se generan productos específicos y se logran determinados objetivos, suponemos una visión integral vinculada a las estrategias del Estado para su funcionamiento

Sin el ánimo de caer en la simplicidad conceptual, desde el un punto de vista relacionado con el ciclo de vida laboral de los empleados públicos, distinguimos los momentos fundamentales del SCC, los cuales se abordarán a lo largo del presente documento: Acceso, Desarrollo, Permanencia y Desvinculación. En cada uno de estos momentos podremos agrupar los subsistemas del SCC.

Ahora bien, resulta relevante que hagamos un breve repaso sobre la definición del término de SCC, por ser un elemento valioso de nuestro estudio y motivo de una aproximación conceptual.

²⁰ Martínez, R., 2003. *La Profesionalización de...* op. cit.

²¹ **Sistema.** (Del lat. *systema*, y este del gr. *σύστημα*):

1. m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.
2. m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.

Fuente: *Diccionario de la lengua española*, Vigésima segunda edición.

Disponible en: <http://buscon.rae.es/draeI/> [Fecha de consulta: 30 Noviembre 2009].

Oszlak (1999?b, p.23)²² sugiere que el término de SC admite múltiples interpretaciones asociadas a las tradiciones teóricas y culturales, bajo las cuales se pueden identificar importantes diferencias. En los países anglosajones el término se puede referir a la reforma administrativa del Estado y en otros países se limita específicamente a un conjunto acotado de servidores públicos de un país.

Como es comprensible, también se trata de un término de carácter jurídico y técnico, adoptado para denominar a la relación del Estado con los empleados públicos y para distinguir la gestión de recursos humanos en la AP.

En muchos países alrededor del mundo, el SC se refiere a un conjunto de normas legales que rigen la relación laboral de los servidores públicos con el Estado, con el objetivo de dar certidumbre a las acciones de las instituciones públicas, a través de la continuidad de los programas y proyectos bajo su responsabilidad, preservando para ello su capital intelectual²³ (Longo, 2004, p.46), el cual comprende al talento del personal, la eficacia de los sistemas de gestión, las relaciones institucionales, la memoria institucional, entre otros.

Al buscar elementos para tener claridad sobre la definición del SCC, recurrimos a Castillo (2006, p.11)²⁴ quien expone con toda claridad que lo que se busca con el SCC: “[...] *Garantizar la permanencia de las políticas públicas, profesionalizar la gestión, servir mejor a la ciudadanía, la lucha contra la corrupción y garantizar que los empleados públicos sirven a un Estado más democrático y a una Administración que, sometida al Derecho, tiene como fin el servicio al interés general [...]*”

²² Oszlak, O., 1999?b. Sistemas de Servicio Civil: Conceptualización y Modelos. *Revista de Servicio Civil Digital* núm. 15 [Online]. Disponible en: http://www.sercivil.go.cr/dgsc_revista/articulos/R_15_PDF/ART2_15.PDF [Fecha de consulta: 01 Diciembre 2009]. Costa Rica: Presidencia de la República de Costa Rica / Dirección General de Servicio Civil.

²³ Longo, F., 2004. *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona, España: Paidós.

²⁴ Castillo, F., 2006. La carrera de servicio... op. cit. p.11.: “[...] *Y en este contexto es, precisamente, el complejo tema del empleo público una de las cuestiones prioritarias a abordar dentro de estas últimas reformas. Garantizar la permanencia de las políticas públicas, profesionalizar la gestión, servir mejor a la ciudadanía, la lucha contra la corrupción y garantizar que los empleados públicos sirven a un Estado más democrático y a una Administración que, sometida al Derecho, tiene como fin el servicio al interés general son los principales objetivos de esta línea de actuación. [...]*”

Como lo señala Castillo y a diferencia de que se interpreta en muchos países de LA, se destaca que la permanencia se orienta a las políticas públicas y no necesariamente a los empleados públicos. Resulta entonces importante tener presente esa precisión, pues algunos críticos del tema del SCC –usualmente expertos en recursos humanos del sector privado–, asocian el término de permanencia a los empleados públicos, explicando que es uno de los síntomas de rigidez, en algunos casos llegando a suponerse la inamovilidad en el cargo.

3.1. Conceptos asociados al SCC

Al avanzar con la revisión de las diferentes definiciones del SCC identificamos diversos conceptos que se han ligado íntimamente, tanto al objetivo como a los principios que universalmente le caracterizan. Por ello, resulta de gran utilidad para hacer un paréntesis para tratar algunos que podemos considerar como claves.

Siguiendo con la línea de reflexión de Castillo, cuando se refiere a la “permanencia” de las políticas públicas, iniciaremos precisamente por aquí. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española²⁵, para los términos “permanecer” y “permanencia”, tenemos lo siguiente:

Permanecer. (Del lat. permanēre).

1. intr. Mantenerse sin mutación en un mismo lugar, estado o calidad.
2. intr. Estar en algún sitio durante cierto tiempo.

Permanencia:

1. f. Duración firme, constancia, perseverancia, estabilidad, inmutabilidad.
2. f. Estancia en un lugar o sitio.

²⁵ *Diccionario de la lengua española*, vigésima segunda edición. Disponible en: <http://buscon.rae.es/draeI/> [Fecha de consulta: 02 Diciembre 2009].

Bajo estas definiciones, con la permanencia de las políticas públicas, hacemos alusión a la necesidad de continuidad de las acciones que éstas implican, por ello su estado y calidad no deben ser alteradas por un periodo de tiempo determinado, agregando en un sentido positivista que, su alteración la debemos realizar para adaptar, mejorar o incrementar la calidad de los servicios públicos y el bienestar de los ciudadanos.

La definición de permanencia nos remite al término de “estabilidad”, otro de los términos asociados al SCC, por lo que también es conveniente referirnos a su significado²⁶:

Estabilidad. (Del lat. stabilītas, -ātis).

1. f. Cualidad de estable. Estabilidad atmosférica, económica, de un coche.

Estable. (Del lat. stabīlis).

- 1. adj. Que se mantiene sin peligro de cambiar, caer o desaparecer. Temperatura, economía estable.*
- 2. adj. Que permanece en un lugar durante mucho tiempo. Inquilino estable.*
- 3. adj. Que mantiene o recupera el equilibrio. Un coche muy estable.*

Como se puede distinguir, tanto permanencia como estabilidad de forma implícita, acogen las variables de ubicación y temporalidad, esta última, en el mejor de los casos, puede suponer amplios periodos de tiempo. Debemos resaltar dos aspectos: ninguna de las definiciones de hace alusión a la inamovilidad y en la que se refiere a estabilidad, como definición queda contemplado el equilibrio.

Por otra parte, cuando se habla del SCC indudablemente se relaciona con un conjunto de requisitos que permiten decidir el ingreso, la promoción y el otorgamiento de premios a los empleados públicos, pero veamos a que se refiere el Diccionario de la Real Academia Española:

²⁶ *Diccionario de la lengua española, vigésima... op. cit.*

*mérito*¹. (Del lat. *meritum*).

1. *m. Acción que hace al hombre digno de premio o de castigo.*
2. *m. Resultado de las buenas acciones que hacen digna de aprecio a una persona.*
3. *m. Aquello que hace que tengan valor las cosas.*

En esta definición podemos encontrar elementos muy importantes que nos hacen reflexionar sobre la importancia de aquellas acciones que son consideradas en el SCC para valorar y considerar a los empleados públicos para premios o castigos, así como para asignarle un valor al trabajo realizado; de ahí, la importancia de contar con parámetros claros.

Asimismo, constantemente recurrimos al término de flexibilidad para indicar que el SCC requiere cierta libertad para lograr que su funcionamiento sea más dinámico. Veamos entonces su definición de acuerdo con el multicitado diccionario:

flexibilidad. (Del lat. *flexibilĭtas, -ātis*).

1. *f. Cualidad de flexible.*

flexible. (Del lat. *flexibĭlis*).

1. *adj. Que tiene disposición para doblarse fácilmente.*
2. *adj. Que en un enfrentamiento se pliega con facilidad a la opinión, a la voluntad o a la actitud de otro o de otros. Carácter, persona flexible.*
3. *adj. Que no se sujeta a normas estrictas, a dogmas o a trabas. Ideología, legislación flexible.*
4. *adj. Susceptible de cambios o variaciones según las circunstancias o necesidades. Horario, programa flexible.*

5. *m. Cable formado de hilos finos de cobre recubiertos de una capa aislante, que se emplea como conductor eléctrico.*

Cuando observamos la naturaleza normativa que tiene el SCC, con el término de flexibilidad se reconoce la necesidad de normas menos estrictas que contribuyan a una actuación oportuna de los responsables de la operación del SCC. Debemos recordar que en muchos países un complejo sistema legislativo puede ser adverso ante la velocidad de los cambios que el entorno precisa.

Así como el término de flexibilidad se puede asociar a los aspectos normativos, es posible trasladarlos a los aspectos conceptuales, técnicos, instrumentales, procedimentales y operativos, en los que el dogmatismo puede resultar un freno ante la evolución de la realidad y el cambio de las condiciones que originalmente fueron consideradas.

En justo reconocer que la flexibilidad en el SCC llevada al límite, puede conducirnos a un estado de ambigüedad normativa y por consecuencia a la discrecionalidad en el empleo público. Por esta razón, resulta muy valioso comprender que el SCC debe contar con una gran capacidad de respuesta con los equilibrios y contrapesos necesarios, a fin de evitar que se desvirtúe su objetivo y se legitimen las prácticas arbitrarias y discrecionales que se pretenden evitar con la instauración de los modelos de SCC.

Obviamente existen otros conceptos que se asocian al SCC, pero en este apartado se han incluido aquellos que inciden en las ideas que iremos abordando.

3.2. Una revisión de las definiciones del SCC

Ahora bien, es necesario continuar con algunas definiciones sobre el SCC:

“...un conjunto de técnicas de administración de personal utilizados para manejar los recursos humanos de la administración pública.” (Banco Mundial, 1991)

“...un sistema (de recursos humanos) que regula el ingreso, la permanencia y el ascenso de los funcionarios públicos sobre la base de mérito y de los resultados de su desempeño.” (Merino, 2000, p.13)

“...es el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores público pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública proporcionando a su vez altos niveles de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de sus objetivos institucionales, como respuesta a sus demandas públicas que el Estado recibe a través de su aparato administrativo.” (Döring, 1999, p. 23)

“...un método de administración de personal público cuyas principales características son el ingreso por concurso o examen, el ascenso por méritos y antigüedad, la neutralidad política, la profesionalización y la estabilidad en el empleo.” (Moctezuma y Roemer, 1999, p. 158)²⁷

“...es un sistema de normas y procedimientos que posibilitan a la administración pública contar con los individuos capaces para brindar respuestas efectivas y efectivas a las demandas de la sociedad...” (Porrás, 1998: p. 32)

Asimismo, recurriendo a la definición que hace Prats (200?, p.621) sobre Función Pública y que en su caso, como ya lo hemos explicado, se retoma para comprender la dimensión que adquiere el SCC y los elementos que se vinculan con las definiciones antes presentadas:

“Como institución la función pública es el conjunto de valores, principios y normas –formales e informales – que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y, en general, todos los aspectos de la vida funcional considerada socialmente relevantes. La función pública es, desde luego, una

²⁷ Moctezuma, E. y Roemer, A., 1999. *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México.*- México: Fondo de Cultura Económica.

institución jurídica; pero su institucionalidad no se agota en lo jurídico formal. Existe también una institucionalidad informal integrada por los modelos mentales y las expectativas que los funcionarios y los ciudadanos tienen acerca de los que constituye el comportamiento adaptativo en la función pública. Estas reglas informales del juego son fundamentales para captar propiamente una institución. Seguir desconociéndolas, por agotar lo institucional en lo jurídico, es cerrarse a la evidencia y, sobre todo, incapacitarse a entender las dificultades de aplicación efectiva de tantos esquemas jurídico-formales”²⁸.

Existen puntos de coincidencia en las definiciones presentadas, por lo que podemos comprender que el SCC es un sistema con métodos, técnicas, normas y/o procedimientos de administración de recursos humanos, formalmente establecidos para regular el empleo público, con el que se busca satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Al respecto habría que añadir que, en la definición planteada por Prats sobre Función Pública, se reconoce la existencia de reglas informales que deben ser consideradas para el estudio del SCC.

Es importante precisar que se integran elementos como el mérito, el desempeño, la estabilidad o permanencia en el empleo y la profesionalización.

Una vez que se han analizado algunas definiciones podremos puntualizar su objeto en el entorno mexicano y señalar cómo emerge, sin olvidarnos de hacer un breve recorrido por sus ventajas y desventajas.

“...El servicio civil de carrera pretende crear incentivos claros para mejorar el desarrollo de los servidores públicos, disminuir la discrecionalidad en la organización de puestos y la corrupción...”

“...El servicio civil de carrera garantiza continuidad y memoria institucional, pero por otro lado, genera costo de poder; por lo que es necesario ponderar y buscar un esquema óptimo entre flexibilidad y buen manejo de los recursos humanos.”

²⁸ Prats, J., 200?. Servicio civil y gobernabilidad democrática en: Longo, F. y Zafra, M., 2000. *Monografía de gobiernos locales: Pensar lo público*. Granada, España: Unión Iberoamericana de Municipalistas / ESADE.

“El servicio civil de carrera emerge como una reacción de los gobiernos, ante la crisis en la administración pública, generada por la inmovilidad política, la corrupción y la falta de profesionalismo de los servidores públicos”. (Moctezuma y Roemer, 1999, p.p.50-52)²⁹.

Tal vez se está tocando un terreno incrementalista y de valor económico agregado (VEA) en el ámbito público, pero es precisamente ahí en donde la naturaleza En este sentido, los responsables de la gestión pública deben buscar la estabilidad de las acciones encomendadas y ser perseverantes para lograr que los objetivos se cumplan dentro de los plazos establecidos.

A través del SC se busca la certidumbre en las acciones de las instituciones públicas tengan continuidad y la gestión de los servicios públicos quede blindada de cambios políticos, que en ciertos contextos nacionales, originan el reaprendizaje, la reinversión, la postergación de resultados, la falta de efectividad y oportunidad del quehacer público, otros síntomas que repercuten en la ciudadanía.

En países como Inglaterra, Francia, España, Alemania, Italia como representativos del continente Europeo, las reglas emanan de leyes que atraviesan todo el aparato burocrático del Estado, sin embargo, el nivel de madurez y evolución que han alcanzado tienen que ver con una cultura política, laboral y social forjada a través de muchos años, considerando además su nivel de desarrollo económico.

Por lo que respecta a una gran parte de países latinoamericanos, aunque los esfuerzos por impulsar el SC los han llevado a analizar y a adoptar “mejores prácticas”, su situación económica, política, laboral y social, ha originado que las reformas en el ámbito público sean parcialmente acogidas, generándose soluciones incompletas para administrar a los servidores públicos, dando pie a que el denominado “sistema de botín” se sigan fomentando.

Los países que tienen una gran tradición el tema del SCC han tenido que analizar una y otra vez sus modelos, en el marco de la reforma del Estado, para adaptarse a las

²⁹ Moctezuma, E. y Roemer, A., 1999. *Por un gobierno con resultados...* op. cit.

necesidades de un mundo que vive los efectos de la globalización y que exige mayor eficiencia y eficacia del quehacer público de cada país.

Ese contexto en el que se desenvuelven los países alrededor del mundo, en materia del SC y para fines de análisis, los investigadores del tema lo han clasificado en modelos abiertos y cerrados, respondiendo principalmente al reconocimiento del mérito y a la flexibilidad que requieren los Estados para adaptarse a las condiciones globales y cambiantes que hoy se viven por la apertura comercial.

Definición y alcance

Como De acuerdo con Mauricio Merino, el servicio civil de carrera se aplica a todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular. El servicio civil tiene tres cualidades características: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La primera se justifica por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; la segunda se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia; y la tercera lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos (MERINO, 1981: 482-483).

Para Raymundo AMARO GUZMÁN, el servicio civil, en su más amplio sentido, puede significar:

- a) El sector público de naturaleza civil, donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras, y administrativas del Gobierno;
- b) el conjunto de leyes, decretos, reglamentos y disposiciones relativos al régimen de trabajo del personal civil estatal, aun cuando no se propicie la carrera del servidor público;

c) administración científica del personal civil de las instituciones públicas donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa (AMARO, 1996: 120-121).

Objetivo

Al hablar del objetivo de un modelo de Servicio Civil es conveniente recurrir a la importancia que tiene la permanencia de la acción administrativa del Estado, pues la continuidad de los programas y proyectos institucionales deben ser consolidados para generar el progreso que la ciudadanía demanda. En este orden de ideas CASTILLO³⁰ señala que los puestos públicos deben ser ocupados por quienes cumplen con la calificación suficiente. En este sentido, precisa:

“[...] Ello tiene como finalidad profesionalizar al personal de las instituciones gubernamentales y lograr que el funcionamiento de éstas sea eficaz y eficiente para satisfacer las necesidades administrativas y sociales de una sociedad cada vez más exigente y crítica hacía sus gobernantes [...]” (CASTILLO: 2006; pág. 13)³¹.

Desde luego, ofrece ventajas difícilmente discutibles, entre otros, en los siguientes aspectos (Villoria, Prats, Longo, Merino, Méndez, etc.):

- Reducción de la discrecionalidad irresponsable, asegurando, mediante el sometimiento al Derecho, la preeminencia del interés general y de la objetividad en la acción pública.
- Su contribución a reducir la corrupción dada la certidumbre jurídica laboral y su caracterización como un elemento que coadyuva a la transparencia en el quehacer gubernamental.

³⁰ Federico Amador Castillo Blanco es Doctor en Derecho por la Universidad de Granada en donde se desempeña como catedrático en la Facultad de Derecho. Es Secretario General de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Participó como miembro de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Boletín Oficial del Estado núm. 89, viernes 13 de abril de 2007.

³¹ Castillo, F., 2006. *La carrera de servicio público: Análisis y propuestas en el marco de la descentralización*. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

- Fomento de la profesionalización, la dignificación del servicio público y la mejora en la implementación de las políticas públicas que, por este solo hecho, pueden programarse y ejecutarse en el tiempo sin ceñir al periodo de gobierno.
- Incentiva la rendición de cuentas, la supervisión, la evaluación.
- Es un elemento básico para incrementar la confianza en el gobierno, la seguridad jurídica como base estratégica del desarrollo, la eficiencia asignativa, la durabilidad de los compromisos legislativos y un arreglo institucional garantizador de la eficiencia interna de los organismos y agencias administrativas.
- Eliminación de la cultura de la lealtad individual por una cultura de la responsabilidad y la imparcialidad.
- Genera seguridad laboral con base en el mérito y preserva la memoria institucional.
- Permite la implementación de sistemas de capacitación permanentes y continuos diseñados desde el interés de la organización y no desde el interés del individuo, construir sistemas de incentivos vinculados a los objetivos estratégicos de la organización y, en general, gestionar los distintos subsistemas que conforman una gestión estratégica de recursos humanos.

IV. Modelos de Función Pública

Según Carles RAMIÓ (1999: 74), hay dos grandes modelos de función pública como se encuentran organizados los empleados públicos: el modelo cerrado de Gestión de Recursos Humanos y el modelo abierto de Gestión de Recursos Humanos. El primero parte de la consideración de que el empleado público o funcionario va a estar vinculado de por vida a la Administración, a la que prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito configurándose, de esta manera, su carrera profesional. Éste es el sistema empleado en Francia y España (articulado en cuerpos) o en el Reino Unido hasta abril de 1995 (estructurado en funcionarios). El segundo

modelo se basa en la diferenciación radical de los diferentes puestos de trabajo de la Administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de los puestos de trabajo. Ello ha dado lugar a la formación del eslogan “el mejor hombre para cada puesto”. Se está, entonces, ante un sistema basado en la especialización. La vinculación temporal de los funcionarios con la Administración depende de la necesidad de permanencia de las funciones asociadas a los puestos de trabajo que ocupan. Éste es el sistema empleado en Estados Unidos.

Conceptos y distinciones

De acuerdo con Mauricio MERINO, el servicio civil de carrera se aplica a todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular. El servicio civil tiene tres cualidades características: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La primera se justifica por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; la segunda se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia; y la tercera lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos (MERINO, 1981: 482-483).

Para Raymundo AMARO GUZMÁN, el servicio civil, en su más amplio sentido, puede significar:

- a) El sector público de naturaleza civil, donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras, y administrativas del Gobierno;
- b) el conjunto de leyes, decretos, reglamentos y disposiciones relativos al régimen de trabajo del personal civil estatal, aun cuando no se propicie la carrera del servidor público;

- c) administración científica del personal civil de las instituciones públicas donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa (AMARO, 1996: 120-121).

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

A contrario sensu, si se revisan definiciones de autores europeos la distinción entre tipos es muy clara. Según François GRAZIER, existe el servicio público de estructura abierta y el servicio público de estructura cerrada:

El Servicio Público de Estructura Abierta tiene como características (GRAZIER, 1972: 7 y ss.):

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

Las ventajas de este sistema son la simplicidad, la flexibilidad y la rentabilidad.

Es simple porque no se tiene que garantizar todo un sistema de ascenso, de calificación de méritos, y de promoción. Es flexible porque puede integrarse todo tipo de profesionista y pueden emplearse personas de otro sector que no sea el gubernamental y es rentable porque sólo se ocupa al personal que se necesita. Un ejemplo con algunas de esas características lo son los Estados Unidos con sistemas de selección post by post que se aplican a un gran número de unidades, aunque muy vinculados a la confianza política de los dirigentes políticos (RAMIÓ, 2000b: 2).

El Servicio Público de Estructura Cerrada tiene como características (GRAZIER, 1972: 22-30):

1.- Estatuto o Ley. Existen leyes particulares para el servicio civil y que los servidores públicos no son empleados privados, sino empleados de Derecho público. De tal forma, que tienen derechos y deberes especiales.

2.-Carrera Administrativa. El ingreso al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en la promesa de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados. Lo más común es que se ingrese al sector gubernamental de joven, entre los 20-25 años, y se permanezca hasta los 60-65 años, ocupando cada vez puestos más importantes y con mayor responsabilidad.

4.1. Descripción del SCC español

Categorías de personal

Categorías de personal:

- Funcionarios de Carrera
- Personal contratado en régimen de derecho laboral
- Personal eventual que desempeñan puestos de confianza o asesoramiento especial.

Se podrá contratar personal para realizar trabajos específicos y concretos no habituales cuando la labor ordinaria no pueda ser realizada por los órganos administrativos.

Las plantillas de personal deben atender los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter de general.

El personal deberá contar con antecedentes, estudios y documentos acreditativos.

Diferencias entre el personal

La principal diferencia entre las categorías de personal se encuentra en la normativa legal que les rige.

- Los funcionarios de carrera y el personal eventual están sujetos a la aplicación del Derecho Administrativo.
- El personal laboral queda sujeto al Derecho del Trabajo.

Clases de funcionarios

Se clasifican en dos grupos

- Funcionarios de carrera
- Funcionarios de empleo: que podrán ser interinos o eventuales.

En función de la titulación exigida para su ingreso, los cuerpos, escalas, clases y categorías se dividen en los grupos que se detallan en el esquema:

Grupo	Titulación exigida
A	Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.
B	Título de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de 3º grado o equivalente.
C	Título de Bachiller, F.P. de 2º grado o equivalente
D	Título de Graduado Escolar, F.P. de 1º grado o equivalente
E	Certificado de escolaridad

Nota: Artículo 25 de la Ley 30/84

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/130-1984.html

Principios rectores

Todo el personal se rige invariablemente por el proceso de selección y por los mismos principios constitucionales:

- Igualdad,
- Mérito,
- Capacidad y

- Publicidad.

Plantilla de personal

La plantilla de personal se aprueba anualmente a través de la asignación del presupuesto. Dicha plantilla debe comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual.

Las Administraciones constituirán los registros de personal de acuerdo con las normas del Gobierno y con base en los datos registrados se determinarán las nóminas, a efectos de la debida justificación de todas las retribuciones.

Las plantillas de personal pueden ser ampliadas en los siguientes supuestos:

- Cuando el incremento sea compensado mediante la reducción de otras unidades o capítulos de gastos corriente no ampliables.
- Que sea consecuencia del establecimiento o ampliación de servicios de carácter obligatorio que surjan de las disposiciones legales.
- Sin perjuicio de la limitaciones específicas contenidas en leyes especiales o coyunturales.

La modificación de la plantilla deberá cumplir con las formalidades establecidas para el Presupuesto vigente.

V. El SCC en México

5.1. Una breve revisión sobre su evolución histórica más reciente

Evolución del Servicio Civil en México

El primer intento por desarrollar una normativa Constitucional para la selección y reclutamiento del sistema burocrático mexicano data del año de 1934, al expedirse el acuerdo sobre la organización y el funcionamiento del Servicio Civil. Ahí se estableció la prerrogativa de otorgar nombramiento a los empleados públicos, y también de definir procedimientos para seleccionar al personal a partir de criterios de aptitud y méritos. Sin embargo, la vigencia y la instrumentación de estas medidas arrojaron resultados muy poco satisfactorios.

Un poco antes, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1932 introdujo la clasificación de los funcionarios en “trabajadores de confianza” y trabajadores de base”, clasificación que en los tiempo actuales aun tiene plena vigencia. Tres años después se establecieron los exámenes de competencia cada dos años, aplicándose únicamente para los trabajadores de base. La reforma al Estatuto, realizada en 1963, sólo consagra la estabilidad o inamovilidad en el empleo para los trabajadores de base.

Este principio de inamovilidad se encuentra en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se señala que: “los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley”. Asimismo, se excluye expresamente a los “trabajadores de confianza” del ámbito de aplicación de dicha Ley.

De lo anterior, podemos concluir que los trabajadores de confianza carecen de un Estatuto, aunque gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de seguridad social. Este mandamiento constitucional alude también a los miembros del Ejército y la Armada Nacional, con excepción del personal civil, ya que están sujetos a reglamentos de disciplina propios de los cuerpos castrenses.

También están exentos los integrantes del Servicio Exterior Mexicano, pues están regidos por su Ley Orgánica interna. El personal de vigilancia de las cárceles y penitenciarias también se rigen por su propia reglamentación. En el caso de aquellos

trabajadores que prestan sus servicios mediante contrato civil o pago de honorarios, se aplican las disposiciones establecidas en el Código Civil.

Con respecto a la legislación que regula las relaciones laborales de los servidores públicos en entidades federativas y municipios, el artículo 123 Constitucional expresa lo siguiente: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, los cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de manera general todo contrato de trabajo”.

Un importante avance normativo se llevó a cabo cuando en 1983 el congreso de la Unión acuerda modificar el artículo 115 Constitucional, donde se obliga a los congresos locales a legislar sobre las relaciones de trabajo entre los Gobiernos locales y municipales, pero sin contravenir lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional.

A partir de 1970, el Gobierno mexicano ha venido desarrollando una serie de intentos y esfuerzos coordinados tendientes a racionalizar y mejorar la administración del personal al servicio del Estado.

Durante el período 1971 - 1996 se instrumentó el “Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal”. En el apartado referente a la administración de recursos humanos del sector público, se estableció como objetivo “intentar resolver de manera integral la problemática de la Administración y el desarrollo de los recursos humanos del Sector Público, mediante sistemas de planeación, empleo, capacitación y desarrollo, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones”.

Entre 1977 y 1982 se puso en marcha el “Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal”. Donde uno de sus objetivos fue el establecimiento de un sistema de administración y desarrollo de personal que garantizaría los derechos de los trabajadores y propiciaría el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal.

Uno de los avances importantes de este Programa lo constituyó el establecimiento de un sistema intercomunicador de escalafones, que serviría como eje para reestructurar el Sistema General Federal, y que a su vez derivó en otros dos logros destacados: la implantación de los Catálogos de Puesto y el Tabulador de Sueldos. Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados, no se implantó el Servicio Civil de Carrera.

Durante el período 1983 - 1988 fueron creadas la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Ambas instancias tenían como función la instalación del Servicio Civil de Carrera, así como planear, normar y sistematizar la función pública. Expresamente, el propósito de su creación fue el siguiente:

“Con el Servicio Civil de Carrera, habremos de evitar el arribismo que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos, y en consecuencia a las valiosas experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la Administración Pública y a la Nación... El Servicio Civil de Carrera mantendrá la seguridad del empleo del servidor público y sobre todo, hará posible que los ascensos en la Administración Pública Federal obedezcan a criterios permanentes de reconocimiento al trabajo y dedicación personal... La seguridad y la permanencia en el empleo y la igualdad de oportunidades, serán fundamentales para enriquecer y mejorar la gestión del Gobierno”.

Durante el período de gobierno 1989 -1994 se reformó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con el propósito de perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario de la función pública, y dar mayor claridad respecto a las obligaciones de los servidores públicos, así como definir con precisión el monto de las sanciones económicas aplicables, y mejorar los procedimientos administrativos y medios de impugnación.

En materia de profesionalización de los trabajadores del Servicio del Estado, se dieron avances importantes como en los casos de la Carrera Magisterial, la Comisión Nacional del Agua, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Servicio Profesional Agrario, el Servicio Profesional Electoral y la carrera en el sector financiero.

Los antecedentes relativos a la evolución de la administración pública mexicana y sus esfuerzos por profesionalizarla, denotan empeño y perseverancia para encontrar formas y mecanismos encaminados a incrementar su eficacia y eficiencia. Sin dejar de reconocer los avances logrados, es preciso estar conscientes del reto que significa el contar con una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos. (Torres, 1997)³².

Desarrollo del Marco Administrativo

A partir del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, en el cual el Gobierno Federal, consideró la profesionalización y especialización de los servidores públicos a nivel federal, estatal y municipal, como parte de un proceso de renovación y modernización de la Administración Pública, se pudo concretar en la S.H.C.P., un esquema de administración integral de recursos humanos.

“Un agente central de la reforma administrativa es el propio servidor público. En los recursos humanos con que cuenta el gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.

La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes, se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor

³² Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).- *Ética, profesionalización y reformas en la función pública.- La profesionalización del Servicio Público en México* (Presentado por Torres Vega, Juan Luis, Presidente del Instituto de Administración Pública de Sinaloa, México).- Venezuela.- 1997.p.p. 80 - 82

público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

La creación del servicio profesional de carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo. Además, el servicio de carrera permitirá establecer normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa.” (PND 1995-2000)³³.

Al respecto, el Gobierno Federal impulsó el servicio civil de carrera, a través del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000 (PROMAP), en el que se estableció el subprograma denominado Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público, cuyo objetivo fue el de contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública, con el cual se garantizara la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, a fin de que en los cambios de administración y de la titularidad de las dependencias y entidades, se aprovechara la experiencia, así como los conocimientos del personal, permitiendo con ello la continuidad en la gestión pública. Además, se propuso impulsar en el servidor público, una nueva cultura para favorecer los valores éticos como la honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación de los servicios públicos, y se fortalecieran los principios de probidad y de responsabilidad. (INAP, 2001)³⁴.

Éste era un programa especial de mediano plazo y de carácter obligatorio para la APF, que incorporaba los principios de la legalidad, transparencia, rendición de cuentas, y participación ciudadana, en la búsqueda de la eficiencia y eficacia que demandan los ciudadanos, estableciendo como objetivos generales:

³³ **Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000.**- Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública.- Profesionalización de los Servidores Públicos.- <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/pnd/392.htm>

³⁴ INAP.- **Servicio Público de Carrera.**- Experiencia y Perspectivas.- Memoria del Seminario.- México.- 2001. p.p. 165-168

- 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.

5.2. La adopción de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un sistema tutelar de los trabajadores que se divide en dos apartados: el “A” que rige las relaciones laborales entre trabajadores y patrones en general, y el “B” que regula las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

La Ley Federal del Trabajo es reglamentaria del apartado “A”, mientras que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es reglamentaria del apartado “B”, con la salvedad de que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes.

Las dos leyes reglamentarias de referencia tienen como uno de sus principios rectores el de la estabilidad en el empleo, con la notable diferencia de que en el artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establece la inamovilidad de los trabajadores de base, mientras que en el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo, la estabilidad en el empleo está sujeta a la subsistencia de la materia del trabajo.

Sin embargo, el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, excluye del régimen de esa Ley a todos los trabajadores de confianza, reservando el derecho a la inamovilidad exclusivamente para los trabajadores de base,

pues aquellos solamente gozarán de las medidas de protección al sueldo y a la seguridad social, lo que hace que deban estimarse excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo.

Los orígenes de esta diferencia encuentran su explicación en el hecho de que México es una república representativa, democrática y federal. Esta forma de gobierno reviste la característica de que los cuadros políticos que la dirigen serán renovados cada seis años, razón por la cual es necesario que los trabajadores de confianza del Estado, como integrantes de los Poderes de la Unión, puedan ser removidos libremente de sus puestos para hacer posible dicha renovación.

En este orden de ideas, el servicio civil de carrera tiene limitaciones de origen constitucional que le impiden incorporar normas protectoras de la estabilidad en el empleo para los trabajadores de confianza, por lo que su diseño institucional debe desarrollarse en torno a las funciones de administración de estímulos salariales y de seguridad social tendientes a fomentar la profesionalización de los servidores públicos.

Cabe señalar que sólo existen dos Servicios de Carrera que han operado efectivamente, el del Servicio Exterior y el Militar, ya que están previstos en la Constitución y cuentan con legislación propia.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).- Su Sistema Integral de Profesionalización se encuentra en proceso de reestructuración.

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).- Está suspendido desde 1996 y con los problemas que se han presentado con personal de diversos niveles, no se espera que este pueda volver a surgir en el mediano plazo.

Instituto Federal Electoral (IFE).- El Servicio Profesional Electoral está operando desde 1993. Dado el carácter de organismo autónomo, se considera este como su único régimen laboral para todos sus trabajadores. Este Servicio presentó problemas después de la aplicación de su primer examen en 1993 y renovó su estatuto en marzo de 1999,

cambiando su denominación a “Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto”.

El Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados.- También se encuentra suspendido, sin embargo se llevó a cabo el primer proceso de evaluación, con el problema de que nunca se les reconoció la categoría de funcionarios civiles a aquellas personas que pasaron de manera satisfactoria dicho proceso, lo cual ha generado un descontento entre el personal. Su estatuto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anterior y como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo: “...todo proceso de transformación implica una combinación compleja de continuidad e innovación. Requiere actuar con inteligencia para saber qué debemos mantener y qué modificar.”

“Un tema pendiente de resolver es la falta de seguridad de los servidores públicos con respecto a su empleo y la consecuente pérdida en las instituciones por los cambios continuos y discrecionales de funcionarios y técnicos. Por lo anterior, se requiere un sistema que propicie el desarrollo del servicio público de carrera con base en el desempeño.”

Por lo tanto el desarrollo y la operación del Servicio Fiscal de Carrera debe estar fundamentado y responder a una necesidad real de la autoridad tributaria.

El Servicio Civil de Carrera en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

“La profesionalización del servidor público no es algo nuevo. Es decir, tenemos mucho tiempo, más de un siglo tratando de llevarla a cabo, y durante este siglo particularmente, ha habido muchos intentos y esfuerzos por tratar de generar un sistema de profesionalización de servidor público, el cual, de alguna manera, queda contemplado en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgada en 1964, por lo que existe un buen trecho recorrido en términos de intentar conseguir el establecimiento de un servicio civil de carrera.”

“Quizá el motivo por el que no se ha logrado este servicio civil al que todos aspiramos, ha sido las características particulares de nuestro sistema político, el cual, de una u otra forma, se basó fundamentalmente en el continuo movimiento de grupos, con una total flexibilidad para que éstos puedan cambiar en un momento determinado, tanto a los funcionarios como a las políticas del gobierno anterior.” (Ibarra, 1997)³⁵.

Como parte de la realidad antes expuesta, y por el dinamismo de la Administración Pública Federal, durante 1981, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se dieron grandes avances para constituir un modelo de servicio civil de carrera, por lo que se logró concretar la iniciativa de Ley del Servicio Hacendario, misma que no concluyó su proceso legislativo.

En dicha Ley, se establecía el Sistema de Capacitación y Adiestramiento Anual para los trabajadores, cuya finalidad era que la S.H.C.P., las Comisiones Nacionales de Valores, Bancaria y de Seguros, contarán con el personal capacitado y especializado en las diferentes áreas hacendarias, a efecto de mejorar el desempeño de las funciones, que en ese momento tenían encomendadas.

Las intenciones de la Ley del Servicio Hacendario para darle la calidad de carrera a los funcionarios de confianza, no se concretaron por diversas razones, sin embargo, quedó clara la necesidad de mejorar el servicio público en la Secretaría de Hacienda a través de la capacitación de sus funcionarios, lo que actualmente conocemos como profesionalización.

En la última década, en la Secretaría de Hacienda, particularmente en la Subsecretaría de Ingresos, se han generado múltiples cambios tanto estructurales como funcionales, en los que se ha reconocido el alto nivel de especialización que se requiere para captar los recursos económicos que le permitan al Gobierno hacer frente a las demandas de la población.

³⁵ Autores varios.- **La Organización del Administración Pública ante los Nuevos Retos del Estado.**- Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos.- Luis Guillermo Ibarra Ponce de León.- Titular de la Unidad de Servicio Civil, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- 1997

VI. Bibliografía [Documentos en revisión para el trabajo de investigación]

Ley del Servicio de Administración Tributaria publicada el 15 diciembre 1995 y reformada el 12 junio 2003. (título tercero, c. único). México: Diario Oficial de la Federación. [Online]. Disponible en: <http://www.sat.gob.mx/nuevo.html> [Fecha de consulta: 09 Diciembre 2009].

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. España: Boletín Oficial del Estado, núm. 89, viernes 13 de abril de 2007. [Online]. Disponible en: http://www.gabjur.org/documentos/042007/2007_7_L_Estatuto_Bas_Emp_Publico_20070413.pdf [Fecha de consulta: 05 noviembre al 15 de diciembre 2009].

AA.VV., 2005. *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público.* 1.^a ed. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Oszlak, O., 2003a. *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo: serie diálogo regional de política, red de transparencia y gestión de la política pública.

Oszlak, O., 1999b. Sistemas de Servicio Civil: Conceptualización y Modelos. *Revista de Servicio Civil Digital* núm. 15 [Online]. Disponible en: http://www.sercivil.go.cr/dgsc_revista/articulos/R_15_PDF/ART2_15.PDF [Fecha de consulta: 01 Diciembre 2009]. Costa Rica: Presidencia de la República de Costa Rica / Dirección General de Servicio Civil.

Pinazo, J., 2007. *Empleo público para una nueva administración pública.* Valencia, España: Tirant lo Blanch.

Martínez, R., 2003. *La Profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y perspectivas.* 1.^a ed. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Palomar, A., 2000. *Derecho de la función pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*. 5ª ed. Madrid, España: Dykinson.

Índice de Percepción de la Corrupción 2009 de Transparency International [Online] Disponible en: http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCIÓN%202009/Tabla%20sintética.CPI_2009_table_spanish.pdf [Fecha de consulta: 10 Diciembre 2009].

Guerrero, J., 2000. La Reforma a la Administración Pública Mexicana en el Nuevo Régimen Político”. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un Gobierno Transparente, Responsable y Cercano a la Ciudadanía. *Revista de la División de Administración Pública Núm. 89.-* México [Online]. Disponible en: http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/reforma_administrativa/DT%2089.pdf [Fecha de consulta: 03 Diciembre 2009].

Bresser, L., 2001. Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la agenda de América Latina, sin embargo.... *International Journal of Political Studies, n* 3 septiembre 2001, pp.143- 166. Río de Janeiro, Brasil* [Online]. Disponible en: <http://200.80.149.114/ecgp/bibliotecavirtual.aspx> [Fecha de consulta: 03 Diciembre 2009].

Castillo, F., 2006. *La carrera de servicio público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización*. 1ª. ed. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid / Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

AA.VV., 2009. Manual de empleo público. 1.ª ed. Madrid, España: IUSTEL

Echebarría, K., 2001. *La modernización del Estado y la reforma del servicio civil: fortalecimiento democrático, consolidación del Estado de Derecho y eficacia de las políticas públicas*. Washington, D.C., abril, 26 y 27, 2001: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), serie diálogo regional de política, red de gestión pública y transparencia.

Heredia, B., 2002. La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis. Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre de 2002: *Banco Interamericano de Desarrollo (BID), serie diálogo regional de política, red de transparencia y gestión de la política pública*, tercera reunión: la reforma del servicio civil.

Diccionario de la lengua española, vigésima segunda edición. Disponible en: <http://buscon.rae.es/draeI/>

Prats, J., 200?. Servicio civil y gobernabilidad democrática en: Longo, F. y Zafra, M., 2000. *Monografía de gobiernos locales: Pensar lo público*. Granada, España: Unión Iberoamericana de Municipalistas / ESADE.

Longo, F., 2004. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. España: Paidós.

Longo, F., 2002. *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona, España: ESADE/Instituto de Dirección y Gestión Pública.

Longo, F., 2001. La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad. *Serie Diálogo Regional de Política. Red de Gestión Pública y Transparencia*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Longo, F., 2001. Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*. Caracas, Venezuela: CLAD.

Férez, M., 2006. Principales elementos para el diseño y la gestión de las diferentes modalidades de carrera profesional. La carrera administrativa: nuevas perspectivas. Barcelona, España: Ed. Estudios de Relaciones Laborales

Villoria, M., 2007. *El servicio civil de carrera en Latinoamérica: diagnóstico, causas y propuestas*. 1ª ed. Madrid, España: Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

AA.VV., 2005. Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil: Resultados del Análisis por Subsistemas. *V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Vargas, J., 2002. Los desafíos de la Administración Pública en América Latina. *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*. Chile: Universidad de Chile: Instituto de Asuntos Públicos (INAP).

Barzelay, M., 2002. La nueva gestión pública. Una invitación al diálogo globalizado. Chile: *Revista Chilena de Administración Pública*. Chile: Universidad de Chile: Instituto de Asuntos Públicos (INAP).

Catalá, J., 2000. *Del clientelismo al merito en el empleo publico. Análisis de un Cambio Institucional*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Catalunya, España: Universidad Oberta de Catalunya / Biblioteca IDEAS.

Castillo, F. y Quesada, J., 2006. La profesionalización de la función pública local en América Latina: evolución, modelos y propuestas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Madrid, España: INAP

Morey, A., 2004. *La función pública: necesidad de un análisis conceptual y de la revisión del sistema de libre designación*. 1ª ed. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

AA.VV., 2002. La profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica. *Seminario Internacional sobre la Profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica (2002. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia)*. 1ª ed. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Ildfonso, R., 2004. *Tres modelos comparados de función pública y sus procesos de selección*.- Sevilla, España: Instituto Andaluz de Administración Pública.