

ANÁLISIS DEL MODELO DE LA NUEVA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO

Pedro Martínez Martínez

Profesor Investigador del Departamento de Administración de la UAM-A.

Introducción

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2003:1), para el año 2001 se desempeñaban en la administración pública centralizada aproximadamente 960 mil 587 servidores públicos en un total de 18 Secretarías de Estado, una Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, y una Procuraduría General de la República. Este número corresponde al 73% del personal que tiene una plaza en el gobierno federal y es agente participante de la función pública y destinatario de las políticas de empleo del mismo gobierno.

Desde el Informe sobre la Administración Pública Mexicana emitido en 1967 por la Comisión de Administración Pública establecida por el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, en el que se destaca la problemática persistente en aquella época en materia de administración del personal público, han sido distintos los esfuerzos por constituir un sistema de gestión que rebase la fórmula tradicional de administrar recursos humanos, es decir, de dotar de un marco funcional adecuado a esta especialidad de la administración pública y lograr el establecimiento de un servicio civil de carrera.

Entre estos intentos, el Doctor Guillermo Haro Belchez destaca los siguientes (Haro, 2000: 55-77):

- Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976, el cual dedica una de sus líneas de trabajo a la reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos, y da lugar a la Creación de una Comisión (intersecretarial) de Recursos Humanos del Gobierno Federal y a la instauración de Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos humanos y de Capacitación en cada dependencia del ejecutivo.
- Establecimiento del Instituto Matías Romero en 1975 para la formación de servidores públicos del servicio exterior mexicano.
- Programa de Reforma Administrativa 1976-1982, que aporta la concepción sistémica y programática de la administración de los recursos humanos del gobierno federal y genera el Programa General y los programas institucionales para mejorar la administración y desarrollo de personal al servicio del Estado.
- Creación de la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, en los inicios de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyo propósito fue proponer normas y

critérios acordes a las necesidades de gestión de los recursos humanos, y cuya trascendencia organizacional consistió en reforzar las unidades administrativas encargadas de la administración de personal en las distintas dependencias del ejecutivo.

- Creación de la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública en 1982 en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y creación de la Dirección de Servicio Civil de Carrera en la misma dependencia en 1983, en un nuevo intento de mejorar la normatividad operativa de la administración de personal y para la coordinación y evaluación de acciones tendientes al establecimiento del servicio civil de carrera. Destaca en ese mismo esfuerzo la creación de la Comisión Intersectorial del Servicio Civil.
- Absorción por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 1992, de las funciones normativas y de coordinación de los recursos humanos del gobierno federal que tenía encomendadas la Secretaría de Programación y Presupuesto en la otrora Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo.
- Transformación del área de Normatividad y Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 1995, en la Dirección General de Normatividad y Servicio Civil, misma que se reestructura en 1996 para constituir desde esa fecha la Unidad de Servicio Civil.

En el mismo orden de antecedentes, pero en el plano programático, han sido diversos los mecanismos de acuerdo presidencial, las normas administrativas y los instrumentos para mejorar la gestión de los recursos humanos (1), así como los esfuerzos por crear marcos institucionales para el establecimiento de sistemas de carrera bajo distintas modalidades en diferentes dependencias y entidades de la administración federal. De estos últimos esfuerzos destacan: Sistema Integral de Profesionalización del INEGI, Servicio Profesional Electoral del IFE, Servicio Profesional Agrario, los mecanismos de profesionalización del Ministerio Público Federal, la Carrera Magisterial de la SEP y; recientemente, el Servicio de carrera en Administración Tributaria (SAT).

La organización del sistema de gestión de los recursos humanos presentaba hasta el 10 de abril de 2003 una estructura dual: por una parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como responsable del control presupuestal y de la normatividad

aplicable a las estructuras orgánicas y ocupacionales que tienen que ver con los recursos humanos del gobierno federal y, por otra, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), con atribuciones para propiciar el desarrollo de los mismos recursos y una posición de coordinación con la SHCP para efectos de las autorizaciones de cambios y adecuaciones al esquema ocupacional de dependencias y entidades de la administración federal.

Como puede observarse de las citas anteriores, la profesionalización del personal al servicio del Estado se ha realizado a partir de los sistemas de capacitación disponibles en los diferentes regímenes sexenales, de conformidad con sus propios programas de administración de recursos humanos.

El pasado 10 de abril apareció en el Diario Oficial de la Federación una nueva ley denominada Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Su cometido es la implantación de un servicio civil de carrera que enmarque todos los esfuerzos dispersos -hasta el momento- en materia de profesionalización de servidores públicos.

La valoración de los alcances de dicho ordenamiento en el contexto del régimen laboral y administrativo del sector público federal, así como la revisión de sus implicaciones para la adecuación del actual sistema de gestión de los recursos humanos en las dependencias del poder ejecutivo de la federación, son motivo de análisis y reflexión en el presente artículo.

Los rasgos distintivos del régimen laboral y administrativo de los servidores públicos en la administración federal mexicana.

En un plano de orden jurídico, las categorías del empleo que persisten en los catálogos institucionales de entidades y dependencias en la administración pública federal distinguen trabajadores sujetos al apartado A del artículo 123 constitucional y trabajadores sujetos al apartado B del mismo artículo (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1998: 79). Los trabajadores inscritos en el apartado A se desempeñan en su mayoría en entidades públicas de la administración descentralizada, en virtud de la actividad industrial y de servicios que equipara sus condiciones de trabajo a las de muchas ramas de los sectores económicos. El resto de los trabajadores está

inscrito por disposición constitucional en el apartado B, sujetos a dos categorías que les otorgan y circunscriben derechos laborales: la primera es la de trabajadores de base, quienes disfrutaban de prerrogativas y garantías explícitas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en tanto la segunda es la de trabajadores de “confianza”, cuyo régimen es dictado de manera convencional por el conjunto de derechos y obligaciones que adquieren en virtud de un “nombramiento” cuya naturaleza es invariablemente prescrita por las necesidades de la función pública, a diferencia de las condiciones de trabajo que amparan a los trabajadores de base en un empleo permanente.

Las categorías presupuestales de las plazas que ocupan los servidores públicos de la administración federal están normadas desde el presupuesto de egresos de la federación y se incluyen en un tabulador general que establece niveles de retribución para las diversas ramas de puestos, mismos que distinguen dos grandes bloques de categorías: el que agrupa a plazas de base y confianza correspondientes a puestos profesionales, técnicos, operativos y de servicios generales, y el que agrupa las plazas de los puestos de estructura, equiparables a los distintos mandos de las dependencias y entidades públicas federales. La clasificación de estos mandos se hace en los niveles básico, intermedio, superior y de titularidad de despacho.

El empleo público actual se fundamenta en condiciones generales de trabajo donde los principios constitucionales se procuran en sus normas básicas relativas a salarios, prestaciones y responsabilidades. En el caso de los trabajadores de base se reconoce y garantiza su permanencia y derechos sindicales, no así en el caso de los trabajadores de confianza, cuyas garantías se ciñen a la temporalidad abierta que represente su nombramiento; no obstante, se han instituido algunos servicios de carrera que procuran zanjar las diferencias entre ambos tipos de trabajador. Entre estos servicios destacan el Servicio Profesional Electoral, el Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, y el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua.

La nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal ha considerado esta situación bipolar del régimen de los servidores públicos federales y ha instituido un marco de regulación propio para la administración del personal de

confianza correspondiente a plazas y puestos de mando en las dependencias del poder ejecutivo.

Características universales del servicio civil de carrera.

En términos generales puede señalarse que un servicio civil de carrera instituye un régimen de empleo público donde el ingreso y desarrollo del personal está reglamentado y lleva a quienes formen parte de dicha regulación normativa a realizar una “carrera” o especialización pública, de tal manera que su pertenencia a un puesto de esa naturaleza constituye el ámbito normal de su desarrollo; es más, no tendría que buscar emplearse en algún otro sector puesto que sus conocimientos y funciones las ha perfeccionado para dicho servicio.

En esencia, el Servicio Civil de Carrera reconoce a la profesionalización del empleo público y brinda reglas que permiten a sus elementos desarrollarse bajo condiciones de estabilidad, remuneración y condiciones adecuadas en su ámbito de trabajo. La calidad de servidor público se instituye por un régimen especial de derecho, y el servicio civil de carrera constituye el medio para garantizar que dicho servidor público se desempeñe bajo normas de profesionalización. “El servidor público, en suma, es aquel que independientemente de su denominación, ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata pues de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente de aquellos que –como funcionarios– desempeñan las tareas esenciales que atañen al Estado, y que en cada caso cada Estado extiende o restringe a su arbitrio” (Guerrero, 1998:52).

Bajo este supuesto, un Servicio Civil de Carrera presenta rasgos característicos propios, es decir: Un régimen de desempeño sujeto a reglas aplicables a la función pública y al desempeño de cargos y puestos concebidos para la ejecución de las actividades correspondientes a dicha función. En virtud del perfil de ocupación de dichos puestos, el aspirante al ingreso al servicio civil de carrera deberá acreditar de manera fehaciente que reúne los requisitos establecidos para el cargo o puesto y que posee los méritos

suficientes para su ocupación. Una vez lograda la incorporación de un aspirante, su situación laboral se sujeta al cumplimiento de reglas de desempeño y normas de profesionalización, de tal manera que está comprometido a emprender y conducirse dentro de una carrera en alguno de los cuerpos de especialidad del servicio. Las promociones, ascensos y grados de especialidad que logre estarán en correspondencia directa a su propio esfuerzo por superarse vía la capacitación, y en virtud de la trayectoria que le permita emprender y cubrir la naturaleza de sus funciones y los puestos mediante los cuales podrá desarrollarlas.

Las variables de diferentes servicios de carrera quedan asentadas en sus respectivos ordenamientos que les respaldan y se manifiestan principalmente en los sistemas y procedimientos relacionados con grandes etapas de su gestión: el ingreso, empleo, promociones y ascensos, calificación del mérito, evaluación del desempeño y esquemas de derechos y obligaciones dentro del servicio, así como los sistemas de retiro que cada uno instituya.

En atención a estas características se afirma como viable y posible que el Sistema de Servicio Civil de Carrera establecido en la Ley, motivo de este análisis, presente rasgos peculiares aplicables a un régimen peculiar de servidores públicos como es el de los trabajadores de confianza al servicio del poder ejecutivo federal.

Las precisiones jurídicas en materia laboral que tuvo que acreditar la Ley

En su concepción esta Ley adquiere una naturaleza de ley de proceso administrativo, ya que contiene las normas legales para constituir, organizar y desarrollar un sistema de administración de recursos humanos basado en el enfoque de un servicio civil de carrera. Esta afirmación es pertinente para reconocer que se ha procedido en forma cautelosa por parte de los legisladores para no confrontar el régimen laboral instituido en el propio artículo 123 de la Constitución Federal y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuya jerarquía es del grado máximo para el régimen laboral del Estado y para sus trabajadores de base.

Lo anterior significa que no está dado que otra Ley instituya régimen laboral diferenciado o en forma para

legal a dichos ordenamientos, como lo señala el Dr. Carlos Axel Morales al señalar la inconstitucionalidad de algunos servicios de carrera que instituyen normas de alcance laboral que trascienden los límites de un sistema de administración de medios de profesionalización (Morales, 2001: 162). En atención a esta advertencia se reconoce, en una primera valoración, que la mayor parte del contenido de la Ley no se contrapone al citado régimen constitucional, ya que su objeto consiste en instituir las bases para la organización y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, cuyos sujetos activos o participantes son los servidores públicos de confianza con puestos de mando y enlace, de conformidad con las previsiones establecidas en el artículo 5 de la Ley burocrática vigente.

Por consiguiente, la mayor parte de las disposiciones de la Ley son compatibles con el régimen laboral derivado de la constitución y cubren un vacío en las condiciones de empleo que los trabajadores de confianza no lograban asegurar, al quedar excluidos de la Ley burocrática y al disponer únicamente de los beneficios y garantías que le reconoce el Título sexto, capítulo segundo de la Ley Federal del Trabajo.

El concepto del servicio de carrera establecido en la Ley

La misma denominación de la ley da lugar a una caracterización del servicio. Se trata de un sistema de carrera que utiliza a la profesionalización como medio para lograr un desarrollo propio y permanente de los servidores públicos, mismos que adquieren su estatus laboral en virtud de un nombramiento expedido dentro de alguno de los regímenes de trabajadores del Estado (en éste caso, en el régimen del apartado b del artículo 123 constitucional, como trabajadores de confianza). Por consiguiente, la ley no adopta el término "Civil", puesto que no le corresponde asignar la pertenencia al servicio público por parte de un trabajador, sino que está determinada por la Ley burocrática vigente.

El término profesional de carrera alude directamente al estatus de capacitación, especialización y formación que lograrán los miembros del servicio en sus diferentes cargos y puestos bajo un sistema planificado de desarrollo que es compatible también con las necesidades propias de la función y el servicio públicos.

Por lo que toca a los sujetos participantes de la Ley, quedan encuadrados entre los rangos que corresponden actualmente a los puestos de mando siguientes: Director General (siempre que el nombramiento de su titular no corresponda al Presidente de la República), Director de Área, Subdirector, Jefe de Departamento y Puestos de Enlace (por definirse en el Reglamento de la Ley), de conformidad con el artículo 5 del propio ordenamiento.

A partir de la interpretación de los subsistemas de Ingreso y Desarrollo Profesional establecidos en los capítulos Tercero y Cuarto del Título Tercero de la Ley, se reconoce que el Servicio instituido se trata de un sistema de carrera abierto, es decir, que para el ingreso a la ocupación de cualquiera de sus plazas vacantes (tanto de primer nivel como de niveles intermedios) se tendrán que celebrar concursos públicos, con lo cual podrán participar tanto los servidores públicos de otros regímenes laborales como los propios miembros del servicio y otras personas de sectores distintos al ámbito de la administración federal. Asimismo, la Ley instituye un mecanismo de convenios (Artículo 43) sin precedentes para la función pública: "Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría (2) podrán celebrar convenios con autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, y organismos públicos o privados para el intercambio de recursos humanos una vez cubiertos los perfiles requeridos, con el fin de fortalecer el proceso de desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera y ampliar sus experiencias".

El mecanismo de intercambio de recursos humanos por estadías, pasantías u otra modalidad marca, sin duda, el rasgo más representativo del carácter de sistema abierto para el servicio profesional de carrera. Las implicaciones de esta caracterización se tratarán más adelante.

Las reglas generales de operación del servicio profesional de carrera.

A continuación se señala el perfil de las reglas que operan para el servicio de carrera instituido en la Ley, mismo que tendrá que someterse a los procedimientos correspondientes que aparecerán en las disposiciones reglamentarias y administrativas de carácter secundario del propio ordenamiento.

- 1^a El Servicio de Carrera parte del establecimiento de un subsistema de planeación de recursos humanos que garantice la funcionalidad de la estructura ocupacional y la potencialización del empleo público; la ley otorga a la nueva Secretaría de la Función Pública las competencias necesarias para su desarrollo.
- 2^a Podrá ingresar al servicio toda persona nacional o extranjera que cubra los requisitos de ingreso establecidos en la convocatoria y el perfil del puesto que se someta a concurso público (Artículo 21).
- 3^a El servicio comprende únicamente los siguientes puestos de confianza con funciones de mando: Director General, Director de Área, Subdirector, Jefe de Departamento y Puestos de Enlace (Artículo 5).
- 4^a Cualquier servidor público de base o de puestos operativos de confianza podrá concursar para una plaza vacante dentro del Servicio, para lo cual deberá cubrir también los requisitos de la convocatoria y los correspondientes al perfil del puesto; En los términos actuales de la Ley, los servidores públicos en funciones únicamente serán preferidos por sobre otros candidatos en caso de presentarse igualdad de condiciones en los resultados del concurso que corresponda (Artículo 32).
- 5^a Las ramas docente, médica, paramédica y afines no forman parte del Servicio, con lo cual se posterga la resolución de los problemas de la descentralización y de su duplicidad de régimen administrativo entre federal y estatal (Artículo 8).
- 6^a Los aspirantes a puestos del primer nivel del Servicio entrarán con carácter de "eventuales" para ser evaluados, después de un año de desempeño, por un Comité Técnico que determinará si adquieren la permanencia en la carrera profesional (Artículo 4).
- 7^a Los Titulares de los mandos superiores podrán disponer de personal de libre designación para funciones auxiliares de su despacho y otros de carácter transitorio cuando el apremio o emergencia que se presente en el contexto institucional así lo determine. En el segundo supuesto los nombramientos tendrán un carácter temporal (Artículo 34).
- 8^a Los requisitos de permanencia en el Servicio son: cumplir las obligaciones señaladas en el artículo 11 de la ley, además del deber de aprobar la capacitación que se reciba y las evaluaciones del desempeño anuales, así como resultar apto para

una certificación quinquenal que debe practicarse a todos los miembros del Servicio (Artículo 52). Cabe señalar que, con respecto a esta regla, quedan desincorporados del Servicio quienes no aprueben dos evaluaciones de capacitación seguidas, o dos evaluaciones del desempeño consecutivas, o no acredite la certificación quinquenal (Artículos 52 y 60 fracciones VI y VII).

- 9^a Las dependencias organizarán trayectorias o cadenas de puestos de manera tal que el miembro del Servicio pueda realizar con antelación un Plan Individual de Desarrollo, mismo que permitirá orientar, mediante la capacitación, la profesionalización dentro de los puestos de la rama del servicio a la que se pertenezca (Artículos 36, 37 y 38).
- 10^a La ley favorece la determinación de un Tabulador propio del Servicio así como de un sistema de estímulos complementarios, de tal manera que se esperaría el diseño de una curva salarial competitiva (Artículo 56).
- 11^a Los miembros del servicio podrán participar en el intercambio de puestos con otras instancias de otros sectores (incluyendo al sector privado), de conformidad con las bases que establezcan los convenios que se celebren para tal efecto (Artículo 43). Las limitaciones e implicaciones en materia de la responsabilidad que asumirían personas procedentes de otros sectores dentro de la función pública no se mencionan en la Ley, por lo cual se esperaría que el Reglamento correspondiente determine si existirán algunas restricciones o excepciones al respecto.
- 12^a La conducción administrativa del servicio corresponde a Comités Técnicos que se constituirán en cada dependencia. A nivel global existirá un Consejo Consultivo que aglutinará a todos los comités y permitirá la definición de estrategias de desarrollo y mejoramiento del servicio (Artículos 70 a 75).
- 13^a Se instituye un Registro de Servidores Públicos de Carrera que permitirá alimentar el subsistema de planeación de recursos humanos y favorecerá el seguimiento de la profesionalización de los miembros del servicio (Artículo 15).
- 14^a La Ley establece un conjunto de previsiones reglamentarias y administrativas y una aplicación gradual de las mismas con la consecuente puesta en marcha del Servicio de Carrera en un plazo que se extiende al 7 de octubre de 2006, fecha en que

deberá estar en funcionamiento total e integral el servicio.

Requerimientos organizativos, técnicos y administrativos para la implantación del Servicio

De conformidad con el perfil del Servicio descrito resulta pertinente determinar algunas de las implicaciones jurídicas y administrativas de su puesta en marcha, considerando que se trata de un sistema de gestión de recursos humanos.

El servicio civil de carrera que instituye la Ley no es incluyente de todos los servidores públicos ni favorece garantías de ingreso a otros servidores públicos pertenecientes a otros regímenes laborales. En este sentido no se aproxima al formato de otros servicios en funciones que consideran enlaces o vasos comunicantes con dichos trabajadores.

Se interpreta que cada Secretaría deberá afinar su estructura orgánica y ocupacional en la medida que las trayectorias del Servicio involucran la mayor parte de los puestos de mando o de estructura. Por consiguiente se requiere de una máxima racionalización y estabilidad de la organización interna. Por lo que concierne a los puestos de mando, se esperaría una adecuada estratificación; sin embargo, al no señalarse pautas para establecer trayectorias intercomunicadas entre puestos operativos de confianza y puestos de base con los puestos del Servicio, las expectativas de desarrollo del resto de los servidores públicos aun no quedan claras.

Bajo los términos organizativos actuales de diversas dependencias, la práctica de sistemas escalafonarios de los trabajadores de base presenta serios desfases en los esquemas de promoción y ascenso. Por consiguiente, para lograr una plena funcionalidad del Servicio se deberá auspiciar en paralelo el saneamiento de los sistemas escalafonarios, de tal manera que la promoción del personal se dé —en efecto— a partir de las mejores puntuaciones obtenidas en la evaluación de los factores escalafonarios.

En atención a los estilos de la negociación de la relación laboral vigente, todavía con tendencias corporativas, es necesario establecer un proceso de actualización constante de trayectorias de puestos y planes de carrera propios que permitan al personal

de base disponer de «puentes» hacia categorías de confianza.

En el mismo sentido el Servicio Profesional de Carrera tendrá que facilitar la existencia de un sistema escalafonario intercomunicado que permita la traslación de personal de base hacia puestos de estructura y de confianza.

Los esquemas de remuneración destinados al servicio civil de carrera deberán zanjar las diferencias existentes entre puestos de estructura orgánica y puestos de especialidades profesionales y técnicas, de tal forma que la curva salarial presente un ritmo ascendente proporcional entre puestos, equilibrado en los montos de la retribución con respecto a los valores del medio laboral.

Bajo el supuesto del predominio de una cultura organizacional donde el punto de vista de los mandos superiores es determinante en los procesos de selección, contratación, promociones y ascensos, se requiere formar una cultura consistente que se asocie a valores de profesionalización, buen desempeño y mérito, sin que se desvíen los mecanismos de capacitación hacia un academicismo innecesario y poco adecuado a las necesidades prácticas de la función pública.

En lo que concierne al mecanismo de incorporación de los funcionarios actuales al Servicio, se requiere un estudio detallado sobre el grado de afinidad de sus perfiles profesiográficos con relación a los requisitos del puesto que ocuparán en el Servicio, con lo cual se tendrá que asegurar que no queden ratificados en su cargo personas que no acrediten dicha aproximación de perfiles. La Ley señala un tiempo suficiente para la implantación total del sistema de gestión de recursos humanos con enfoque de Servicio Profesional de Carrera, por lo cual se considera factible la realización de un proceso de selección imparcial y objetivo.

Queda un punto para comentar en este artículo que se refiere a los convenios de intercambio de recursos humanos, según el cual un servidor público puede ocupar temporalmente un puesto en otro organismo, entidad o empresa de carácter público o privado, en tanto que un funcionario de dicha organización asume el puesto que deja el Servidor Público. En lo que parecería ser un medio idóneo para formar empatía y experiencias intersectoriales, tendrá que dilucidarse hasta qué punto puede una persona externa a la función pública cubrir cargos que manejen información restringida, o se entere de asuntos

públicos de alta trascendencia, y cómo asegurar que no divulgará dicha información. El mecanismo en cuestión requerirá de normas reglamentarias precisas y de disposiciones claras para que no se presenten supuestos de violación a la legislación vigente en materia de responsabilidades.

Conclusiones

El Servicio Profesional de Carrera nace con un marco general de regulación administrativa más que laboral. Sin embargo, la mayor parte de sus normas procedimentales, mecanismos e instrumentos de gestión están por aparecer en un reglamento propio de la Ley. De tal ordenamiento se esperaría un conjunto de reglas operativas que aclaren diversas situaciones que aún quedan como grandes interrogantes en lo que respecta a la forma en que se transitará hacia una cultura del Servicio Civil de Carrera.

Temas como el del otorgamiento de mayores garantías a los servidores públicos que se desempeñan en cargos operativos de confianza y de base para poder ingresar en el Servicio; la formación de planes de carrera como medio para vincular la capacitación con el desarrollo del personal; la determinación de las metas programáticas de las áreas y puestos que servirán como parámetros para la evaluación del desempeño; los procedimientos y factores a considerar en la certificación y el intercambio sectorial de recursos humanos, entre otros, requieren de una mejor definición y, en su caso, de una adecuación para dependencias que ameritan una actualización de sus procesos operativos en el corto plazo.

Estas previsiones son apenas un esbozo de un trabajo metódico y de mayores alcances para la instauración de un servicio civil de carrera integral, para lo cual el sistema vigente de gestión de recursos humanos presenta las siguientes limitaciones:

El actual formato de diseño, adecuación y aprobación de estructuras orgánicas y ocupacionales presenta más un enfoque de definición funcional que una visión de análisis estratégico de desarrollo institucional determinado por la fuerza de trabajo requerida para tal cometido. Se precisa vincular estudios de planeación de recursos humanos con estudios de desarrollo organizacional que permitan formar criterios más precisos y acertados que los que prevalecen en la actualidad, basados en un estudio económico

y administrativo versus el crecimiento aleatorio de estructuras.

En materia de planeación de recursos humanos la información disponible se encuentra dispersa y presenta datos de salida predominantemente administrativos, esto es, a nivel de las posiciones formales que ocupan los trabajadores en la nómina y en la escala de puestos. El servicio de carrera requerirá de estimaciones puntuales sobre distintas dinámicas que asume el personal público, como por ejemplo las funciones realmente desempeñadas por los trabajadores, independientemente de que su plaza y puesto indiquen que le corresponden otras actividades.

En lo concerniente al rubro de reclutamiento, selección e ingreso, los servicios de carrera requieren de una etapa de transición entre los sistemas tradicionales de empleo y los nuevos formatos de incorporación, por lo cual es de vital importancia que la base que alimenta en una primera etapa al servicio sea la de los propios trabajadores que prestan sus servicios de manera formal en la dependencia o que se aproxime a la instauración del servicio. Asimismo, se requiere diseñar procedimientos que permitan a los titulares de las áreas que presentan vacantes una participación activa para promover su ocupación en un tiempo razonable, garantizándose con esto una visión integral del reclutamiento que evite la selección por medios eficientistas del análisis de perfiles y calificación de habilidades.

En la actualidad, las áreas de reclutamiento trabajan principalmente con aspirantes a puestos profesionales y técnicos; aún no se han consolidado experiencias consistentes para el reclutamiento de personal destinado a mandos medios y superiores, motivo por el cual prevalecen los procedimientos subjetivos de contratación bajo el punto de vista de quién será jefe inmediato del candidato a calificar.

El tema de los escalafones intercomunicados ha quedado en un ejercicio de escalonamiento simple de puestos, con un intercalamiento excesivo de categorías de plazas y puestos que no corresponde a un sistema de calificación de méritos, sino a una movilidad esperada por simple corrimiento de plazas bajo el supuesto de «dar tiempo al tiempo». El servicio de carrera que se pretenda tendrá que permitir a cada dependencia y entidad formar sus propios grupos y ramas de puestos. En este caso, se requiere un adecuado estudio de puestos, especialidades y alternativas de vinculación del perfil que determine

las características que puedan compartirse en puestos que aplican a más de dos ramas.

La adaptabilidad del proceso de capacitación y su correcta orientación a la formación de perfiles institucionales para los servidores públicos es condición también indispensable para la instauración del servicio de carrera.

Uno de los retos del subsistema de capacitación, es constituir planes y programas viables en su cobertura, orden de impartición y, sobre todo, en su concepto. En la actualidad la capacitación se imparte en forma aleatoria o en temas obligados por cambios o ajustes administrativos, en lugar de vincularse a procesos de promociones y ascensos, calificación de habilidades, formación de perfiles institucionales y aprehensión de conocimientos aplicables para el mejoramiento del desempeño en las funciones asignadas a los puestos.

El proceso de capacitación vigente no parte de un modelo propio para el servicio público; es más, la mayor parte de la oferta de capacitación, exceptuando la de centros especializados como los llamados Centros de Calidad o el INAP, se formula sin una metódica alineada a los principios de la andragogía y la didáctica. En cambio, muchos programas obedecen a un mero intercalamiento de temas o a la transcripción de índices de obras generales en una materia.

Evidentemente queda por desahogar el problema político que representa el reto de una transformación laboral de mayores consideraciones que un mero ajuste de estructuras ocupacionales o de instauración de un régimen específico para los miembros del servicio. En consecuencia, habrá que explorar los mecanismos de un Servicio Civil de Carrera integral.

Notas

- ¹ Entre éstos pueden citarse, como ejemplo por periodo sexenal, los acuerdos del 25 de junio de 1971 y del 13 de marzo de 1976 en materia de capacitación de personal público federal; el Catálogo de Puestos del gobierno general depurado en 1976, y los acuerdos del 28 de enero de 1977 y 14 de febrero de 1978 que establecieron las bases para normar los movimientos del personal en la estructura ocupacional del gobierno federal; el desarrollo de escalafones intercomunicados y el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal, actualizado en 1982; la creación de la Ley Federal de Responsabilidades en 1983; la creación del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI en 1993, y el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, que encuadra un concepto de dignificación, ética y profesionalización del servidor público, además de dar

lugar a la creación del Sistema Integral de Administración de los Recursos Humanos (SIARH) (Haro, 2000: 55 a 71).

- 2 Secretaría de la Función Pública, creada en forma paralela a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, mediante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003.

Fuentes bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis. (2003) "La importancia del establecimiento del Servicio Público de Carrera en México", en *Profesionalización del Servicio Público en México*. UIA, México.
- Guerrero, Omar (1998) *El funcionario, el diplomático y el juez*. Plaza y Valdés, México.
- Haro Belchez, Guillermo. (2000). *Servicio Público de carrera. Tradición y perspectivas*. Ed. INAP y Miguel Angel Porrúa, México.
- Morales Paulín, Carlos Axel. (2001) "Consideraciones constitucionales con relación a una Ley del Servicio Civil de Carrera en el Trabajo

Público", en *Servicio Público de Carrera en México*. INAP, México.

Mendez Martínez, José Luis. (2001) "Los procesos de ingreso y permanencia en el Servicio Profesional de Carrera", en *Servicio Público de Carrera en México*. INAP, México.

Solís, Felipe. (2003) "La posición del Congreso sobre la Ley de Servicio Profesional de Carrera", en *Profesionalización del Servicio Público en México*. UIA, México.

Otras fuentes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1998), Ediciones Delma, México.
- Secretaría de Gobernación (2003), *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. México, Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003.
- Secretaría de Gobernación (2003), *Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México, Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003.