

**EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO
Y SUS PROBLEMAS DE FORMACIÓN ACADÉMICA**

Omar Guerrero
Universidad Nacional Autónoma de México

Ponencia sustentada en:

Guatemala, Guatemala, *XI Congreso Internacional del Clad
sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.*
Noviembre 8-11 del 2006.

Publicado en:

México, *Revista Buen Gobierno*, núm. 2, 2007,
pp. 44-60.

INTRODUCCIÓN

La mayor parte de los estados preeminentes en el mundo, sea antaño o ahora, aquí o allá, han contado con administraciones públicas *efectivas*, es decir, solventes por cuanto la producción de efectos positivos. Constituyen *resultados*, pues, que tienen un efecto gratificante en la salud pública, el bienestar social, la educación pública, la seguridad interior, la integridad territorial y la defensa nacional. Este efecto gratificante es el resultado del trabajo de servidores públicos, quienes, como lo apuntó Herbert Simon años atrás, de un modo similar a los actores ellos han cumplido con su papel.¹

La efectividad administrativa pública fue posible por la existencia de condiciones favorables para el desempeño de ese *papel*. Sin esas condiciones, ningún servicio público se podrá desempeñar con efectividad. En efecto:

En primer lugar, es menester que el Estado haya alcanzado la *madurez* -en el sentido de W. Rostow-; es decir, que sus instituciones sean estables y funcionales. Asimismo, se requiere un *Estado de derecho* pleno que sea capaz de establecer un consenso social básico, e institucionalizar las controversias sociales convirtiéndoles en polémicas políticas a través de los partidos y de estatutos consultivos ampliamente aceptados.

En segundo lugar, se requiere un sector funcional estable, preferentemente de carrera, que sea neutral partidistamente hablando, pero no desatento de las necesidades y los problemas sociales, y nunca estar ayuno de sensibilidad política. Debe ser, en suma, la contracara del servicio público prusiano que destestaba Karl Mannheim por apolítico, y *gourneyrianamente* burocrático y ritualista.²

En tercer lugar, el sector funcional debe en lo posible constituirse como servicio civil, o mejor dicho, como una carrera administrativa. Esto obedece a que como servidor público, al mismo tiempo que la persona asegura la estabilidad de cargo, está obligado a un desempeño superior so pena de despido. Debe,

¹ En obvio de espacio, las referencias circunstanciales como esta, no serán citadas formalmente.

² El término "burocracia" se atribuye a un comerciante francés llamado Vincent Gournay, quien en el siglo XVIII, por primera vez, habría empleado la frase. Sauvy, Alfred, *La burocracia*, Buenos Aires, EUDEBA, 1965 (1956), p. 5.

entonces, estar vacunado de toda tendencia oligárquica, en el sentido aristotélico de "gobierno de una minoría de acaudalados". Como corolario, esa carrera debe ser una institución de Estado, como un parlamento o una corte judicial, porque su función trasciende al gobierno y sus portadores, y porque su naturaleza radica precisamente la continuidad a través de los regímenes (y quizá, a través de las formas de gobierno, e incluso formas de Estado).

En fin, la carrera administrativa debe ser una institución fundamental en la democracia social moderna, abierta a todos los ciudadanos que se lo hagan merecer, pero cerrada al partidismo y la oligarquización. La democracia es un régimen tan deseado, como difícil de establecer y operar; y sin embargo, es más fácil que la *aristocracia*, según Aristóteles, para quien es el gobierno de los mejores. Habida cuenta que el sabio estagirita la visualizaba como difícil, si no imposible, él veía en la aristocracia su posibilidad en la monarquía (gobierno de uno), en la democracia (gobierno de muchos) y en el régimen de pocos, es decir, la aristocracia *strictu sensu*. La historia misma patentiza que la aristocracia es la forma de gobierno más inusual, y excepcional, pues lo que menos ha ocurrido es que rijan los mejores. Ha habido más gobierno de "peores", que de "mejores". En efecto, Pareto no tiene la razón cuando define a la historia como "un cementerio de aristocracias".

A pesar de todo, la carrera administrativa debe propender a ser una aristocracia aristotélica, o quizá mejor, una demoaristocracia.

Pero es difícil pensar que un gobierno, y el partido que lo encabeza, cuyo afán es la perpetuación en el poder, no se empeñe en dar sentido a la carrera administrativa en términos de su programa, ideología o doctrina. Tampoco es insólito que el partido que lo reemplace quiera cambiar el estado de cosas. Por lo tanto, la garantía de existencia de la carrera es su carácter *transgubernamental*, es decir: que su configuración orgánica como institución de Estado corresponda a los principios y valores nacionales, aceptados por la ciudadanía, y normalmente plasmados en la constitución política. La carrera administrativa debe pender y depender de la constitución política, pues de este modo no sólo adquiere una legalidad plena, sino una legitimidad completa.

A menudo, en su infancia, una carrera administrativa tiende a tomar la fisonomía del gobierno que la prohió. Las carreras de primera generación, como en Francia, Gran Bretaña y Alemania, todavía dejan ver su origen en el despotismo ilustrado y el liberalismo. Las más recientes han sido fraguadas bajo el Estado de bienestar, y algunas de las apenas constituidas están inspiradas

por el neoliberalismo. Pasado el tiempo, el color infantil va desapareciendo, y a medida que evoluciona, la carrera administrativa se muestra multifacética por el efecto de su evolución. Asimismo, toda carrera administrativa ha sido ideológicamente engendrada, y vive preñada de suyo por eso tipo de orientación social. Esto explica por qué, siendo una institución de Estado, la carrera se mueve al compás de las tormentas políticas que le rodean. El punto, es impedir que naufrague, o que sencillamente sea la fachada de un sistema de botín sofisticado, pero no menos lesivo.

Como la formación del Estado y el gobierno -cuya hechura es un arte tanto para Hobbes, como para Rousseau-, la carrera y su continuidad van de la mano con la persona pública que funge como su artífice.

GERENCIA PÚBLICA A LA MEXICANA

El servicio profesional de carrera mexicano fue diseñado con base en una variedad de experiencias extranjeras. Pero en su configuración deja ver principalmente los ingredientes del neoliberalismo vigente en el país. Particularmente campea en su seno el espíritu de la nueva gerencia pública, "a la mexicana", una ola ancestral de más de dos décadas de evolución que ha derivado, hoy en día, en un régimen que ha dicho de sí mismo ser un *gobierno de, por y para empresarios*. Los funcionarios públicos de alto nivel fueron reclutados entre empresarios y gerentes privados, toda vez que se contrataron "cazadores de cabezas" (*head hunters*) para seleccionar a muchos candidatos a los cargos públicos de libre designación. Fue de tal modo que se implantó uno de los cánones centrales de la nueva gerencia pública, es decir, la separación entre *management* y política, pues de este modo el gabinete dejó de representar las fuerzas políticas preponderantes en la estructura del poder. Estando el proyecto de ley del servicio profesional de carrera terminado, dentro de las faenas de cabildeo final en su favor, su patrocinadores se apoyaron en las opiniones dadas sobre el mismo por el prócer neogerencial David Osborne.

En México no es un secreto lo antedicho, pero ciertamente no se sabía mucho sobre la situación de la implantación del servicio profesional de carrera. Los problemas afloraron a la luz pública cuando un informe remitido a la Cámara de Diputados dos años atrás, preparado por las Secretarías de la Función Pública, y Hacienda y

Crédito Público, mostró una situación hasta entonces desconocida.³ El origen del informe fue el mandato congresional que demandó al jefe del poder ejecutivo replantear la plantilla del alto funcionariado dependiente de su mando, en lugar de emprender un cese generalizado de servidores públicos de mediana y baja jerarquía, tal como lo había propuesto originalmente. Ese propósito frustrado no sólo motivó una movilización general de los empleados públicos, así como marchas y plantones, sino una reverberación mayúscula en los medios impresos y electrónicos, que derivó en un intenso debate nacional.

En ese documento se reconoció sin reservas que, hasta el momento, no se había podido implantar la "cultura gerencial" privada en el seno del Gobierno Federal. Es decir, que el proyecto central del nuevo régimen, encaminado a reemplazar los modos clásicos de administrar, por formas "modernas" de gestionar, se estaba frustrando. De su diagnóstico trascendió que ambas dependencias de la administración pública federal elaboraron un estudio orientado a lograr la "reingeniería" del servicio público en los puestos de mandos medios y superiores, con base en la *Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal*, es decir, que se analizaron las funciones, el grado de responsabilidad y las percepciones correspondientes.

Como es sabido entre los iniciados, así como entre el ciudadano común, las reformas administrativas suelen detenerse en el "aspecto humano" de la administración, a pesar de haber alcanzado gran fuerza, éxito y repercusión. Ello obedece, en buena parte, a que ese "aspecto" no sólo es lo *más* en la administración, sino lo más importante. Y eso fue lo que se resaltó en el informe mismo, pues sus páginas trascendió un crudo examen del servicio profesional de carrera.⁴ Se esperaba, pues, que los resultados obtenidos permitirán establecer el marco normativo para el diseño y gestión de las estructuras organizacionales y del sistema de compensación de los mandos medios y superiores que ajustara a las mejores prácticas aplicables a la administración pública federal, y que particularmente, optimizara la gestión y desarrollo del

³ Secretaría de la Función Pública, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera*, mayo 28 de 2004.

⁴ "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal" *Diario Oficial de la Federación*, jueves 10 de abril del 2003.

"capital humano" y sirviera como referencia para los procesos de supervisión, control y ajuste de estructuras.⁵ En fin, adoptando el lenguaje de la economía neoclásica, se habla de reducir "los costos transaccionales de la administración", pensando en ella como si fuera una empresa lucrativa.

Los resultados del diagnóstico de la implantación del servicio fueron desalentadores, si bien los autores del informe se consolaron diciendo que a pesar de los avances apreciables, "la *cultura gerencial* todavía está orientada a cumplir con los requerimientos del cargo y las instrucciones de los niveles superiores, sin tener en cuenta los resultados". El origen de esta manera de "ser y actuar" del funcionario mexicano fue hallado en la arraigada tradición de supervivencia en los cargos, y el rechazo a los riesgos. Es decir, que "esto es consecuencia no sólo de los valores personales más comunes, sino de la *insuficiente formación gerencial* y la ausencia de estándares de medición". Junto con ancestrales vicios en el servicio público, que derivan de la idiosincrasia del mexicano, es decir, en el "alma de su pueblo" a decir de Siegfried, existe una indisposición social para dar cabida a la cultura gerencial, y a sus instrumentos de evaluación de resultados. En suma, se reconoce que el conocimiento y ejecución de las prácticas gerenciales modernas no está generalizado y, cuando existe, no cuenta con el entorno adecuado para arraigarse y expandirse. Esta no es la primera vez que en México se introducen innovaciones propias de otras latitudes, quizá como Nueva Zelanda o Australia, y que las realidades del país son tan desconocidas por los expertos extranjero, como por los mexicanos.

Las notas precedentes representan al "neogerencialismo a la mexicana". De aquí que los adalides de la nueva gerencia pública se quejen de que la administración de personal -ni *weberiana* ni *barzelayriana*- no disfruta de las prendas y los dones de la cultura gerencial basada en *resultados* evaluables, pues desafortunadamente para nuestro país, aún no se conocen ni se aplican las *prácticas gerenciales modernas* de manera generalizado, que son las distinguen a los grandes países de los que no lo son. Y peor aún, que la cultura gerencial "no cuenta con el entorno adecuado para arraigarse y expandirse", toda vez que los servidores públicos pecan de *lesa majestad* por estar dotados de una "insuficiente *formación gerencial*". Plantado en suelo estéril al neogerencialismo, la burocracia mexicana impera sin rivalidad, condenando al país a desaprovechar lo que en otros lares ha cosechado el *gobierno reiventado*.

⁵ Secretaría de la Función Pública, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico*, p. 3.

Una nota más sobre este punto. Para algunos era esperable que luego de más de dos décadas de *management* y tecnocracia en México, la administración pública ya estuviera suficientemente *gerencializada*. El desencanto es comprensible y justificado, pues desde los tres sexenios gubernamentales precedentes ya se debía estar sembrado el gerencialismo, que sería cosechado. Obviamente tampoco hay una formación gerencial suficiente, sino más bien, la pervivencia de un régimen administrativo *pre-burocrático*, clientelar y patrimonialista, que dificultará la implantación del servicio profesional de carrera, pues sólo cuando se ha alcanzado la burocracia weberiana al máximo, ya es posible su reemplazo por el sistema *pos-burocrático*, es decir, neogerencial.

LA CULTURA GERENCIAL

Y bien, ¿qué es la cultura gerencial? Arnold Toynbee, en su más obra célebre, menciona que la cultura consiste en las regularidades internas y externas de la conducta de los miembros de una sociedad.⁶ La cultura, entonces, es un problema sociológico que entraña relaciones que se perpetúan y se definen, que se reproducen y definen al grupo que la tiene por propia. Dentro de la literatura administrativa podemos constatar que la cultura gerencial radica propiamente el mundo de los negocios privados; es decir, en sus tradiciones, hábitos e instituciones, así como sus prácticas sociales e individuales, y sus valores. Allí moran sus héroes, como Drucker y Kotter, y se venera al panteón de sus fundadores y próceres que han dejado este mundo: Taylor, Fayol, Sheldon y Barnard. Ella tiene sus escuelas y saberes, sus doctrinas. Todo ello sustenta a su artefacto principal: las operaciones mercantiles hechas en el mundo económico, donde domina su espíritu y su discurso, y que es el origen de las técnicas por medio de las cuales se empeña por colonizar a la administración pública.

La novísima gerencia pública es carburada por el neoliberalismo, que consiste en su marco ideológico, además de las visiones tecnocráticas heredadas por los tres regímenes precedentes que militaron en el neoliberalismo. No está de más recordar que una ideología es la organización conceptual de fines colectivos, cuyos militantes reconocen como deseables, teniendo como base su idea del

⁶ La definición es de P. Bagby, autor de una obra sobre cultura e historia. Toynbee, Arnold, *A study of history*, New York, Weatherneave Books, The first abridged one-volume edition illustrated, 1972, p. 43.

mundo y de la vida.⁷ La ideología es el sistema de ideas y creencias que modelan las actitudes y las conductas de sus militantes. La cultura gerencial es un reflejo de ideología de quienes ocupan los altos cargos de la administración pública, la cual, siendo una institución de Estado, es empero observada a través los gerenciales lentes de quienes la dirigen.

Un aspecto central de la cultura referida son las "capacidades gerenciales", cuya internalización en la personalidad de los funcionarios se hará a través de una "capacitación planificada".⁸ El Anteproyecto de Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se esbozó el significado de *capacidad gerencial* con base en la orientación hacia resultados y el trabajo en equipo.⁹ Pero en el Reglamento definitivo de esa Ley se precisan un poco más: "capacidades gerenciales o directivas: consisten en los conocimientos, habilidades o actitudes que, de manera general y por el nivel de responsabilidad, deben tener los servidores públicos de carrera para el desempeño de sus funciones".¹⁰ Tal como es observable, en realidad la definición no se precisan ni detallan esas capacidades, pero se deduce que convergen en las cualidades de trabajo en equipo, así como la orientación hacia los resultados, que dicho sea de paso, ocupó a Peter Drucker tiempo ha.¹¹

Es la cultura gerencial la sirve de marco y materia principal para la selección de los aspirantes al servicio. Veamos de qué modo: uno de mis discípulos, con estudios profesionales en ciencias políticas y administración pública, graduado con maestría en la última, y con estudios doctorales concluidos, que comentó lo siguiente:

⁷ Meynaud, Jean, *Poblemas ideológicos del siglo XX*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1964, pp. 22-23.

⁸ *Ibid.*, p. 7.

⁹ "Anteproyecto de Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal". Secretaría de la Función Pública. Art. 2, fracción I.

¹⁰ "Reglamento del Servicio Profesional de Carrera". *Diario Oficial de la Federación*, (Primera Sección) 13. Viernes 2 de abril de 2004. Art. 52, frac. II.

¹¹ Drucker, Peter, *Managing for results*, New York, Harper and Row, Publishers, 1986.

"Para darse de alta y concursar en el servicio profesional de carrera es necesario hacer el *curriculum* de acuerdo al menu de opciones y renovarlo cada seis meses para no ser dado de baja por el propio sistema.¹² Para concursar por una plaza es necesario recibir una invitación a la cuenta personal hecha por tener el perfil de la plaza o que se localiza una en el menu de vacantes la plaza, y en ella aparece las características, el sueldo y el temario para concursar. Cuando se concursa, el sistema asigna un folio e inmediatamente el sistema avisa si se aprobó el primer requisito, que es el filtro curricular. La siguiente etapa consiste en la Evaluación Técnica a la que se convoca mediante correo electrónico en fecha determinada y son preguntas sobre un temario definido por la dependencia que ofrece la plaza; esta prueba es contestada por el concursante en hojas con las preguntas impresas a llenar con pluma o lápiz. El resultado llega por mensaje en la cuenta o en el correo electrónico. Posteriormente se lleva a cabo la Evaluación Gerencial, mediante una prueba se lleva a cabo en el sistema cuando los convocantes entran al sitio *web* y despliegan la prueba, misma que incluye trabajo en equipo y la orientación a resultados. Se trata de una prueba 'muy gringa'. En ese mismo momento se conoce si se aprobó o no. Después viene la etapa es la de *Visión*, donde también por el sistema (sitio *web*), y contra el tiempo, se contestan preguntas sobre ética, corrupción y civismo. En ese mismo momento se conoce si se aprobó o no.

"Habiendo pasado todas estas pruebas, se convoca a la entrevista con un comité de selección integrado por un representante de la Secretaría de la Función Pública, el jefe inmediato de la plaza que se concursa y el Director General de recursos humano de la dependencia que convoca la plaza a concurso. El problema radica en que el resultado final llega por correo electrónico, sin mayores explicaciones. El proceso de selección se ha prestado a muchas dudas, pues al final son los directivos los que deciden quien gana y muchas de las plazas vienen con perfiles muy 'teledirigidos' hacia alguien en particular. Cuando no hay quien cubra con los perfiles mínimos el concurso se declara desierto, pero esto es muy raro. El sistema también invita a plazas cuyos perfiles son muy bajos o no corresponden al nivel profesional y académico de los posibles interesados".

Mi alumno fue rechazado. Lo mismo que otra persona, también con estudios profesionales en ciencias políticas y administración pública, graduado con maestría en la última, y con una larga, destacada y brillante trayectoria profesional y académica. A principio de este año, en una mesa redonda, él relató que fue

¹² El sitio web del Servicio es www.trabajaen.gob.mx.

rechazado dos veces por el servicio profesional de carrera. Hay que agregar que, asimismo, dirigió un gremio de profesionales en administración pública, y que fue director general de personal en la administración pública federal durante muchos años...

La conclusión de ambas personas es que el rechazo obedece a haberse desempeñado de antiguo en la administración pública, ser administradores públicos por profesión universitaria, y administrar con base en esas orientaciones. En fin, que no ingresaron por carecer de capacidades gerenciales.

Sobre este punto anterior conviene convocar la opinión autorizada de quien estableció y echó andar al servicio profesional de carrera, el Dr. José Luis Méndez, quien hace saber que, "a reserva de los muchos testimonios que he recibido en este sentido, hay en este aspecto un hecho incontrovertible: el increíblemente alto número de concursos que han sido declarados desiertos. Según las cifras proporcionadas por el propio Secretario de la Función Pública en el texto arriba mencionado (2005:25), de un total de 1,973 concursos realizados de abril de 2004 hasta agosto de 2005, 584 se habían declarado desiertos, lo que representa el 30%; en otras palabras, prácticamente uno de cada tres concursos se declaran desiertos, con todo lo que ello implica en términos de efectos sobre la provisión continua y adecuada de servicios y el desperdicio de recursos públicos".¹³

Es evidente que la formación para dirigir una organización específica debe ser inherente a ella. La Iglesia católica requiere clérigos, el ejército militares, el hospital médicos, los negocios privados gerentes de empresas, y la administración pública administradores públicos. Todo plan de estudios, o todo ámbito de ejercicio profesional, debe partir de este hecho, so pena de tergiversar el desempeño del personaje del caso, y provocar un rendimiento decreciente y fallido.

Hay que agregar que la capacidad gerencial, que se resume en la orientación hacia resultados y el trabajo en equipo, implica problemas obvios en cualquier organización, simple o compleja, cuya marcha es imposible sin una auscultación hacia el futuro en forma de meta alcanzable (resultado) y colaboración colectiva, que se de manera explícita o implícita.

¹³ Méndez, José, "El servicio profesional de carrera y Godot llegó, pero ...¿para quedarse?". Pardo, María del Carmen y Ernesto Velasco Sánchez (coordinadores), *Gerencia pública en América del Norte*, ms., p. 137.

Hasta aquí apenas hemos hecho referencia explícita al problema de la formación académica, si bien, hemos tratado contextualmente los problemas que la determinan. En el siguiente apartado nos abocaremos a puntualizar sobre el tema.

PROBLEMAS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Una vez examinada de manera general la situación del servicio profesional de carrera, procederemos a destacar algunos sus aspectos académicos más frágiles, sugiriendo, al mismo tiempo, algunas soluciones posibles.

Problemas Específicos

El artículo 5 de su Ley dice a la letra: "El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos: a) Director General; b) Director de Área; c) Subdirector de Área; d) Jefe de Departamento y; e) Enlace. Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé".

Con esa fórmula, México se apartó de otras tradiciones donde la carrera administrativa fue organizada con base en un elemento nuclear homogéneo: *clase, cuerpo, grupo o servicio*. Es decir, agrupaciones de elementos afines cuyos integrantes se desempeñan en cargos análogos a su nivel, categoría o rango. Estos núcleos están fundados en el aspecto *personal* de la administración pública, y se hayan separados enteramente de las dimensiones *impersonal* e *interpersonal*: el cargo y el órgano. Las categorías señaladas, que se han sido establecidas en países de ancestral tradición administrativa pública, patentiza la separación entre hombre y puesto que derivó de la supresión de los estamentos y se evito el la apropiación de cargo. El riesgo latente es "partidizar" al servicio, y facilitar a un partido vencedor de signo diverso pugnar la erogación de la ley alegando su orientación hacia el interés de grupo, no hacia el interés público, toda vez que se ha dado la posesión eminente del cargo a la persona que lo ejerce con base en un derecho así alcanzado. Hay que agregar que todo partido vencedor ocupa los altos cargos de la administración pública para realizar su programa. En México, llegado el momento, un nuevo partido puede encontrar esos puestos ocupados por funcionarios de carrera, pero nombrados bajo un sistema del que se puede sospechar un ánimo partidista y apropiatorio. Dicho ánimo, asimismo, puede surgir en las filas del mismo partido cuando asume el poder un grupo diverso al entonces reinante

El artículo 21 de esa ley señala que "el aspirante a ingresar al sistema deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos: (...) III. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el *servicio público*".

Hay que enfatizar que la aptitud para *desempeñar funciones en el servicio público*, además de las propias de la responsabilidad ciudadana y el civismo activo, debe entenderse como una capacidad de administrar con orientación hacia el público. Consiguientemente, la formación universitaria previa al ingresos debe ser determinante en la selección de los novicios, pues los estudios sociales, políticos, filosóficos y jurídicos son los que dotan de esos conocimientos, si que por ello descarte otros estudios que pueden ser antagónicos con esa orientación. Debemos hacer notar que en México existen más de 25 programas de licenciatura en administración pública, una docena de maestrías en la misma especialidad, y varios doctorados. Se deben añadir los programas de gestión pública, gobierno, asuntos públicos y políticas públicas. Dichos programas reflejan una gran pluralidad, pues los imparten universidades públicas y privadas, y asociaciones civiles. Sin embargo, entre otros horizontes laborales, en esos planteles sólo se forman "aspirantes" al servicio público, pues en sus programas únicamente se puede ofrecer la *formación universitaria*. Tal como lo constatamos páginas arriba, no han sido este tipo de estudios los preferentes, sino aquellos otros de índole privada, como los relativos a la gerencia de negocios en sus diversas denominaciones.

Asimismo, en dicha ley no se previó un aspecto esencial de la carrera administrativa: la *formación administrativa*, que hoy en día no es brindada por ninguna institución educativa, pues ella es una función de los centros de formación profesional establecidos por el Estado. Falta, pues, resolver el problema de establecer ese tipo de centro en México; o bien, un programa de posgrado convenido con una institución académica para que brinde la *formación administrativa*, públicamente orientada. Más adelante abundamos al respecto. Por lo pronto, hacer notar que el sistema de ingreso al servicio está más basado en el sistema de empleo, más propio a un mercado laboral abierto, que en el sistema de carrera. Parece, más bien, que los aspirantes son como tenedores de profesiones liberales que postulan para un mercado de trabajo para el cual, ni la formación universitaria ni la experiencia en el servicio, son divisas que pesen a su favor de un modo directo o determinado.

A lo largo de las diferentes disposiciones sobre el servicio profesional de carrera, así como en el Informe antes referido, existen ambigüedades e imprecisiones. Una de ellas, muy sobresaliente, se encuentra en el artículo 35, la cual dice que el "*desarrollo profesional* es el proceso mediante el cual los

servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito". Aquí se percibe la confusión entre la carrera administrativa como un proceso objetivo de ascenso gradual y programado de sus miembros, y la superación personal del servidor público como condición de toda promoción, entendida como *desarrollo profesional*, que es el resultado principalmente de la formación universitaria del nivel de licenciatura. Por ejemplo, un abogado o un médico pueden haberse desarrollado profesionalmente más fuera del servicio, que en su seno; y que su estancia en el mismo solo sea una prolongación de su desarrollo y quizá no el más importante.

En fin, artículo 74 se estableció que "los Comités [de selección] estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá. El Comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección. En sustitución del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, *quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada* por los demás miembros. En estos actos, el representante de la Secretaría deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final".

Se trata de un poder de impedimento que, mal utilizado, puede sencillamente anular hasta la mejor selección hecha. Puede emplearse para sesgar el fallo hacia un favorito, o bien, para desechar a la persona inconveniente o disfuncional al grupo administrativo dominante y al mando. Conservadoramente hablando, de un cien por ciento de posibilidades, se puede pensar que la mitad puede tener una solución virtuosa, y la otra mitad viciosa. No debemos olvidar el dicho de Madison, en el sentido de que si los hombres fueran ángeles, no se requeriría gobierno.

Problemas Generales

A lo largo de la exposición hemos hecho algunas anotaciones de interés especial. Ahora nos proponemos abordarla de un modo general, aunque sintético.

Por principio es conveniente recordar que en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, hay muchas e importantes referencias al servicio público que habían estado apuntando hacia el fundación de la carrera administrativa, toda vez que establecen

los marcos jurídicos de su desempeño. Al respecto, los funcionarios federales tienen únicamente las facultades que son expresamente concedidas por la Constitución; es decir, que su desempeño no obedece a un arbitrio ilimitado, sino a competencias expresamente determinadas por principio. Esto previene el ejercicio en el sentido estamental de cargo, por el cual el servidor público pudiera juzgar como infinito su abanico de posibilidades de acción, dotándose a sí mismo de una discreción omnímoda. El art. 124 constitucional, por lo tanto, constituye una de las piezas angulares del servicio público por establecer, también por principio, que las funciones públicas están expresamente delimitadas.¹⁴

Asimismo, la Constitución consagra los requisitos, los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de los servidores públicos, definiendo como tales, a los funcionarios, empleados y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública (art. 108). Consecuentemente, por principio, todo ciudadano tiene el derecho de ser nombrado en cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que mande la ley (art. 33), estableciéndose de este modo el mérito como divisa de ingreso al servicio público.

A partir de la expedición de la Ley que establece el Servicio Profesional de Carrera, se alteró profundamente una importante disposición constitucional: la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho y demás empleados de la Unión, *cuyo nombramiento o promoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes* (art. 89, fracc. II). Debido a que los otros modos de nombramiento de los servidores públicos son los menos, siendo pues excepción y no regla, dicha potestad presidencial se ha ejercitado de manera omnímoda.

Igualmente, la Constitución manda que la designación del servidor público se haga mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, y ordena que para tal efecto se establezcan escuelas de administración pública (art. 123, apartado B, fracc. VIII). El primer mandato se cumple a través del sistema de méritos establecido por nueva la Ley -en grado y medida, como observamos-, pero no el segundo, pues esta disposición se mantiene silente al respecto. Sobre este punto, el gobierno actual, al obviar esta importante disposición, da la espalda al

¹⁴ Chanes Nieto, José, *Administración y política*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, 1997, pp. 15-16, 28-31, 18 y 34.

sentido de la carrera administrativa como una institución de Estado.

El prospecto del servicio profesional de carrera optó por la "capacitación planificada", cuyo saldo es, como lo explica José Luis Méndez, el siguiente: "y de nuevo no estoy haciendo una crítica en el vacío. Varios hechos sustentan esta preocupación. Por un lado, como se puede observar en el lineamiento de capacitación y en las bases del a-Campus (puede verse también Romero 2005:23), éste es un sistema de capacitación basado en cursos a distancia, en realidad poco o nada orientado a promover la posesión de capacidades [gerenciales] y que incluye algunos centros de formación insuficientemente acreditados (los cursos "presenciales" son mínimos y parecen orientarse más a la difusión del conocimiento del servicio profesional que a la enseñanza de capacidades gerenciales generales; algunos cursos a distancia transmiten conocimientos sobre las teorías y técnicas de las capacidades pero no utilizan las técnicas de enseñanza-aprendizaje que permiten promover la "posesión" de las mismas)".¹⁵

La Constitución Política ordena que todo servidor público debe administrar con eficiencia, eficacia y honradez los recursos económicos de que dispone, para satisfacer los objetivos a que está destinada su aplicación (art. 134); igualmente, dichos servidores deben desempeñarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (art. 109, fracc. III). Ahora será posible aquilatar el grado de desempeño de los servidores públicos, y cualificar su eficiencia y eficacia, así como la legalidad, lealtad e imparcialidad con que sirven a la ciudadanía.

También la *Carta Magna* trata con las responsabilidades de los servidores públicos. Aquí nos ceñiremos a la responsabilidad administrativa, que se refiere a las sanciones administrativas de los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (art. 109, fracc. III). Hay que observar que, entre las causas de responsabilidad administrativa, se encuentra las deficiencias en el desempeño de labores. Dichas sanciones consisten en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas (art. 113). Con la nueva Ley se cuenta con los mecanismos y las instituciones que permitan aquilatar las deficiencias de desempeño.

La *Ley del Servicio Profesional de Carrera* implica de suyo una transformación del orden jurídico y del régimen administrativo. En

¹⁵ Méndez, *op. cit.*, p. 140.

primer lugar, impacta en el concepto de servidor público, que de conformidad con la tradición mexicana posrevolucionaria, se ha desenvuelto dentro de las disposiciones laborales. La nueva Ley lo está considerando en otro de ámbito constitucional, pues los integrantes del servicio público desempeñan funciones públicas y su estatuto debe situarse dentro del derecho administrativo de manera principal, salvo aquellos trabajadores del Estado dedicados a labores de producción y prestación de servicios mercantiles y similares. Esto no significa, empero, que se deba obviar las implicaciones laborales inherentes al Servicio Profesional de Carrera, pues también está compuesto por trabajadores, es decir, trabajadores del Estado.

En segundo lugar, la nueva Ley establece procesos de selección inéditos y un sistema institucional que norma los concursos de ingreso. En efecto, se ha establecido un sistema dedicado a la administración de los concursos, las pruebas y los exámenes, que fija los estándares de desempeño exigidos y el modo cómo se deben satisfacer; que deberá aquilatar la validez de grados y títulos; y deberá solicitar la intervención de las instituciones universitarias para que colaboren al efecto, considerando, en nuestro entender, aquellas que impartan profesiones con orientación profesional hacia el servicio público.

En tercer lugar debemos insistir en que la nueva Ley ha omitido el establecimiento del centro de enseñanza de administración pública, tal como lo manda la Constitución, y que debe ser una escuela instituida por el Ejecutivo federal. En nuestro entender debe ser un plantel de complementación y aplicación, es decir: dada como supuesta la formación universitaria, ese plantel debe brindar la formación administrativa práctica que complete a la primera. Debe tratarse de una escuela de formación y perfeccionamiento de los servidores públicos cuyo destino sea ocupar los cargos del servicio profesional de carrera y, por consiguiente, colaborar en la selección y formación de los novicios; y capacitar continuamente a los veteranos. En suma: una escuela tal podría recibir a los egresados del sistema universitario que hayan aprobado los exámenes de ingreso, y brindándoles la formación administrativa, los dotaría con las capacidades de desempeño necesarias para ejercitar las funciones públicas.

En cuarto lugar tratamos al tipo de servidor público que debe ingresar al servicio profesional de carrera. Al respecto la nueva Ley no consideró la integración de *cuerpos de funcionarios generalistas*, cuyo ejercicio se realiza en una franja horizontal a través de las distintas Secretarías de Estado y ocupan cargos de elevada responsabilidad. Su perfil de desempeño es el diseño y

hechura de política pública; la planificación; la coordinación; la dirección; y la evaluación del desempeño gubernamental. En México se optó algo distinto: la analogía entre cargos del Catálogo y los mandos medios de la administración pública, lo que producirá un Servicio Profesional de Carrera con poco espíritu de cuerpo profesional, y al mismo tiempo, paradójicamente, con tendencias estamentales.

Cualquier interpretación en el sentido de que el servicio profesional de carrera no está cumpliendo con las expectativas que generó su fundación, tendrá un asidero muy sólido si solicita el parecer del Dr. Méndez, quien afirma que: "esto puede haber influido, más allá del grado de descontento en las dependencias y entre muchos candidatos, para que varias dependencias hayan optado por salirse del servicio profesional, lo que ha significado la salida del sistema de miles de funcionarios de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Marina, Seguridad Pública y de órganos desconcentrados de muchas otras, al punto que hoy sólo forman ya parte del servicio profesional 43,000 funcionarios, según cifra ofrecida públicamente por un representante de la Secretaría en su ponencia en el congreso del CLAD en Santiago de Chile (Martínez 2005), y que es prácticamente una tercera parte menor a la cifra manejada anteriormente por la propia Función Pública (de 62,000 funcionarios) (Romero 2005:23)".¹⁶

Finalmente consideramos a la *Ley del Servicio Profesional de Carrera* misma, formulada como una disposición de rango tal elevado como la *Ley Orgánica de la Administración Pública*, pues fue hecha en el Congreso de la Unión. Quienes la aplican deben honrar tan elevada distinción.

José Luis Méndez deja una advertencia que no debemos olvidar: "en función de todas estas preocupaciones, nos hacemos entonces la pregunta ¿llegó el servicio profesional a México, pero para quedarse? Quienes hemos creído y seguimos creyendo en el valor fundamental de un servicio profesional moderno para la democracia y el desarrollo, y por lo tanto lo hemos impulsado desde hace más de una década, seguimos esperando, pese a todo, que no se convierta en un ideal más al que 'le ganó la realidad'".¹⁷

Todo lo anterior nos lleva a observar que las disposiciones formales del servicio se evidencian problemas inocultables. Es deseable una evaluación integral y profunda del servicio

¹⁶ Méndez, *op. cit.*, p. 138.

¹⁷ *Ibid.*, p. 141.

profesional de carrera, de fin de sexenio, quizá con base no sólo en un arbitraje de expertos externos, sino también con referencia a su grado de alcance del interés público; que no es otra cosa que la auscultación del sentir de la ciudadanía, a la cual se debe el servicio profesional de carrera.

FUENTES

Fuentes Citadas

"Anteproyecto de Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal". Secretaría de la Función Pública.

Chanes Nieto, José, *Administración y política*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, 1997.

Drucker, Peter, *Managing for results*, New York, Harper and Row, Publishers, 1986.

"Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal" *Diario Oficial de la Federación*, jueves 10 de abril del 2003.

Meynaud, Jean, *Problemas ideológicos del siglo XX*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1964.

"Reglamento del Servicio Profesional de Carrera". *Diario Oficial de la Federación*, (Primera Sección) 13. Viernes 2 de abril de 2004.

Sauvy, Alfred, *La burocracia*, Buenos Aires, EUDEBA, 1965 (1956).

Secretaría de la Función Pública, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera*, mayo 28 de 2004.

Toynbee, Arnold, *A study of history*, New York, Weatherave Books, The first abridged one-volume edition illustrated, 1972.