

# Servicio civil de carrera: lecciones para el futuro

CECILIA CADENA INOSTROZA\*

## *Abstract*

*In this paper, we explore the different transformations that the Mexican public administration suffered during the six year government period of Ernesto Zedillo (1994-2000) through some of the hindrances that the Law for the Civil Service Career (Ley de Servicio Civil) encountered. We examine the direction that the administrative transformations have taken and present some evidence of the fact that changes in structure, in paperwork procedures and even in the transference of tasks to the local governments are not enough and will not modify deeply the governmental apparatus, unless the criteria are changed (or established) taking into consideration the merits for the civil servant hiring, promotion and separation.*

*Keywords: civil service career, public administration, democracy.*

## **Resumen**

Este ensayo explora las transformaciones a la administración pública mexicana realizadas durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), a través de algunos de los posibles obstáculos a la puesta en marcha de la reforma a la Ley de Servicio Civil de Carrera. Se examina hacia dónde se han dirigido las transformaciones administrativas y se pone en evidencia el hecho de que un cambio en la estructura, en la realización de trámites y aun en la transferencia de funciones a los gobiernos locales serán insuficientes y no propiciarán un cambio profundo en el aparato gubernamental, si no cambian (o se establecen) criterios con base en méritos para la contratación, promoción y separación de los empleados públicos.

**Palabras clave:** servicio civil de carrera, administración pública, democracia.

\* El Colegio Mexiquense. Correo-e: ccadena@cmq.edu.mx

## Introducción

No queda duda de que la modernización y las transformaciones profundas de México pasan necesariamente por una reforma al servicio público. Aunque el tiempo se agota debido a la introducción de nuevas tendencias en la administración pública, por ejemplo la nueva gerencia pública (Osborne y Gaebler, 1994), y con motivo de la aplicación de criterios de la empresa privada al sector público es de reconocerse que el gobierno federal y los diferentes partidos apuesten a uno de los principios básicos de la administración pública clásica, como lo es la profesionalización del personal. Esto demuestra que hemos comprendido el hecho de que para poder introducir innovaciones en la administración es necesario tener resuelta la estructura del andamiaje institucional constituido por los servidores públicos.

La experiencia del pasado reciente nos ofrece información que puede hacer crecer la incertidumbre sobre el resultado de la reforma: es el caso de la controversia entre dos dependencias del gobierno federal mexicano que propició el fracaso de la propuesta de Ley de Servicio Civil de Carrera en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo. De acuerdo a cómo se interprete el pasado puede haber dos tipos de escenarios: que incremente la desconfianza y lleve al desánimo de apoyar la nueva Ley, o bien, que la experiencia se traduzca en una lección de lo que no se debe hacer si efectivamente aspiramos a contar con un servicio público basado en los méritos y habilidades, y no con otro que responda a criterios de lealtad personal o partidista.

Las reformas a la administración pública iniciadas en 1982 han mantenido una constante en los intentos por reducir el aparato gubernamental, simplificar los trámites administrativos, descentralizar las actividades del gobierno federal y profesionalizar la función pública. No obstante, a prácticamente veinte años de iniciadas las reformas, las transformaciones no se han llevado a efecto.

Los factores que pueden explicar tal rezago son de diversa índole. Se ha observado una preeminencia de las reformas económicas debido a las dificultades del desarrollo del país, dejando en segundo plano las reformas administrativas. La voluntad de los presidentes que han gobernado en este periodo ha sido variable: Miguel de la Madrid (1982-1988) puso mayor énfasis que Carlos Salinas (1988-1994) en sus discursos, aunque este último profundizó lo relativo a las privatizaciones, pero ni uno ni otro lograron llegar a la reforma del personal.

Ernesto Zedillo (1994-2000) intentó, al igual que sus antecesores, transformar la estructura administrativa. De acuerdo con las propuestas oficiales, parecía existir una intención, si bien tardía, por aplicar la reforma al servicio civil de carrera. No lo consiguió y una vez más la reforma quedó pendiente, en espera de ser incluida en la agenda de asuntos importantes de sucesivos gobiernos.

Este ensayo describe las principales transformaciones a la administración pública que realizó el presidente Ernesto Zedillo, haciendo énfasis en la controversia que propició el abandono de la aprobación de la ley y la posterior puesta en marcha de la reforma al Servicio Civil de Carrera.

Los principales aspectos incluidos en la presentación de la reforma a la administración pública en el gobierno de Ernesto Zedillo se agruparon en:

- i) Ajustes a la estructura administrativa, incluyendo la simplificación y descentralización;
- ii) Posteriormente las privatizaciones, en virtud de que incluso en este periodo el tema ocupaba buena parte de atención en la reforma administrativa;
- iii) Posteriormente se dedica un pequeño espacio a las acciones encaminadas a transparentar la actividad pública;
- iv) Las acciones en torno a la profesionalización del servicio público o “dignificación y profesionalización de los servidores públicos” como fue llamado por el gobierno zedillista, y
- v) Finalmente se ofrece un breve apartado de conclusiones, el cual aborda algunos aspectos de la nueva ley de servicio civil.

## 1. Antecedentes en el gobierno de Ernesto Zedillo

La estructura administrativa con la que inició su mandato Ernesto Zedillo conservó prácticamente la composición del sexenio precedente aunque desde diciembre de 1994, año en que tomó posesión del cargo, presentó la distribución organizativa con la que llevaría a cabo los propósitos de su gobierno. En ella sobresale una modificación sustancial en materia de administración pública al elevar al estatus jurídico de secretaría de Estado la importancia en su desarrollo.

Debido a la premura de los acontecimientos económicos, el presidente Zedillo no se ocupó de la modernización de la administración pública, sino hasta ya avanzado el período sexenal. En

1996 se dio a conocer el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, en el cual se hizo un balance general del desarrollo administrativo de los últimos cincuenta años. Una vez descritos los que se consideraban problemas principales y con el fin de adaptar la administración pública a los criterios de eficiencia, modernidad y accesibilidad se plantearon cuatro ejes de acción programática:

- i) La participación y atención ciudadana;
- ii) La descentralización y desconcentración administrativa;
- iii) La medición y evaluación de la gestión pública, y
- iv) La dignificación, profesionalización y ética del sector público (Secodam, 1996: 63).

No obstante, como veremos más adelante, controversias de tipo intergubernamental impidieron que las acciones relativas a la profesionalización de la función pública avanzaran de acuerdo a lo programado.

En términos del cambio estructural iniciado con el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se continuó con la privatización del sector paraestatal aunque se redujo en virtud de la oposición de los legisladores del Partido Revolucionario Institucional y de otros partidos a la modificación de algunos artículos constitucionales que harían posible la venta de la industria eléctrica, considerada hasta el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) como una rama estratégica.

## 2. Los ajustes de la estructura administrativa

Como mencionamos antes, la organización administrativa se mantuvo estable en cuanto al número de dependencias que la componían, aunque atendiendo a los programas de austeridad económica se compactaron algunas estructuras orgánicas y ocupacionales.<sup>1</sup>

La principal modificación la constituyó quizá la transformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef, creada en la época de la renovación moral), por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) a la que además de las funciones de control y evaluación sobre la

<sup>1</sup> La administración pública federal estaba compuesta por 17 secretarías de Estado, la oficina de la Presidencia, la Procuraduría General de la República y el Departamento del Distrito Federal, así como 68 órganos desconcentrados. *Cfr.* Instituto Nacional de Administración Pública (1995).

administración, se le agregaron atribuciones que antes pertenecían a otras secretarías.

La Secodam se convirtió en una secretaría globalizadora en virtud de que abarcaba atribuciones normativas, de vigilancia y control presupuestal del resto de las dependencias del Poder Ejecutivo del gobierno federal. A partir de su nuevo esquema, la Secodam estuvo en condiciones de dictar normas en materia inmobiliaria así como sobre la adquisición, arrendamiento, servicios y ejecución de obra pública, funciones antes atribuidas a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Una actividad específica y propia de la naturaleza administrativa fue el registro y seguimiento de las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades de los órganos constitutivos del Poder Ejecutivo.

También estaba encargada de la normativa y control de los recursos humanos, específicamente de llevar a cabo los programas de profesionalización de los funcionarios públicos, tarea que compartía con la SHCP. Otros servicios que brindaba la Secodam eran los programas de capacitación, registro federal de trámites, consulta de inconformidades y quejas y denuncias.

Los inicios del servicio civil como estrategia del gobierno federal se remontan a la Dirección del Servicio Civil, primero dependiente de la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto y posteriormente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y a pesar de las modificaciones que ha soportado tal dependencia, el poderío de la SHCP no ha disminuyó en esa materia, pues en las transformaciones que realizó el presidente Zedillo a la estructura y funcionamiento de la administración se incluyó su participación.

Con la reestructuración, a la SHCP se le agregaron funciones normativas y de control sobre los recursos humanos y materiales de la administración pública, así como la atribución de dictaminar las modificaciones a la estructura orgánica y sobre los proyectos de normas y procedimientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas, acciones que la Secodam sólo le proponía.

Como veremos más adelante, las atribuciones dadas a la SHCP en materia de administración pública constituyeron más un obstáculo que una facilidad para su desarrollo. Tal situación se puso en evidencia cuando, en cumplimiento de la normativa de ambas dependencias, se intentó llevar a cabo lo que se denominó el desarrollo y modernización de los recursos humanos. Este progra-

ma constituyó la principal controversia entre las dependencias y perdió la ocasión de convertirse en un proyecto conjunto de colaboración y coordinación que hiciera posible el pleno fortalecimiento de la profesionalización de la función pública.

Modificaciones a la estructura administrativa también se llevaron a cabo en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la cual albergó durante el sexenio de Salinas el programa de mayor importancia en esta área. En el gobierno de Zedillo, la Sedesol fue reorientada con el objetivo de que en corto plazo esta dependencia se concentrara en la planeación y normatividad de la política social. Por ello sus programas estuvieron dirigidos al combate a la pobreza en zonas rurales y urbanas, la política de desarrollo urbano y vivienda a escala nacional y las relaciones intergubernamentales con estados y municipios.

A la nueva Sedesol se le transfirieron atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi<sup>2</sup>) en materia de industrialización y comercialización de bienes de consumo, por lo que las filiales de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) pasaron a formar parte de la dependencia. Por su parte todas las atribuciones que tenía la Sedesol en materia de medio ambiente fueron transferidas a la entonces Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap<sup>3</sup>).

La Semarnap se estableció de acuerdo con las nuevas exigencias internacionales en materia de protección del medio ambiente. El estatus jurídico de secretaría de Estado demuestra la importancia que el presidente Zedillo le atribuyó a dicho renglón. La Semarnap retomó las atribuciones de la Sedesol en materia ecológica y reconociendo lo incoherente y desarticulado de las políticas en esta materia, se propuso agrupar la planeación y ejecución de las políticas de protección, restauración y conservación del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales. Especial interés tenía la acción de regulación ambiental de las actividades productivas que tenían relación con el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales (Semarnap, 1995: 31).

Con el cambio estructural se siguió adaptando la organización administrativa a fin de que las nuevas actividades y la eliminación de tareas estatales tuvieran una congruencia con los organismos y dependencias. Por tal motivo, la anterior Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal cambió de denominación a Secretaría de Energía, limitando con ello sus funciones a las áreas estra-

<sup>2</sup> Hoy denominada Secretaría de Economía

<sup>3</sup> Hoy denominada Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

tégicas en el ámbito de los recursos energéticos como el petróleo, la energía eléctrica y nuclear. Las atribuciones en materia de minas y promoción minera pasaron a formar parte de la Secofi y la nueva secretaría se hizo cargo solamente de las entidades paraestatales relacionadas con el sector energético.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural,<sup>4</sup> fue establecida en sustitución de la anterior Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. El énfasis de la nueva dependencia se ubicó en el mayor apoyo y atención al desarrollo rural, propiciando la rentabilidad y competitividad para el crecimiento de la producción en el campo.

Con tales reformas, los asuntos relacionados con los problemas del agua pasaron a formar parte del esquema de trabajo de la Semarnap, excepto aquellos que conciernen al uso del agua para la agricultura y la ganadería. Por lo que respecta al apoyo crediticio para el fomento a la producción, quedó suprimido el estímulo al ejido. En el nuevo ordenamiento, los apoyos se aplicarían con base en programas establecidos tendientes a estimular y financiar el fomento a la producción rural (Zavala, 1995: 54-55).

## *2.1 Simplificación administrativa*

La simplificación administrativa cobró mayor importancia en el sexenio de Ernesto Zedillo. De hecho un área importante de la nueva Secodam estuvo dedicada a la revisión y simplificación del marco normativo. Mediante el análisis de las funciones susceptibles de simplificarse, se seleccionaron aquéllas que tuvieran mayor impacto en los ciudadanos, las empresas y la economía en general. Para ello, en 1955 se emitió la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y a finales del mismo año el gobierno expidió el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, encaminado a facilitar el establecimiento y operación de empresas (Barrera y Conzuelo, 1997: 49).

El Registro Federal de Trámites fue el resultado de los análisis del marco normativo de funcionamiento de la administración y tuvo como objetivo dar a conocer a los usuarios los trámites, plazos de respuesta y costos correspondientes a los diversos asuntos que tuvieran que ver con las áreas de la administración pública.

<sup>4</sup> Hoy denominada Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Hasta 1998, 14 entidades de la administración pública estaban formalmente integradas al registro federal<sup>5</sup> (Secodam, 1996: 77).

No obstante, el mayor número de acciones de simplificación de trámites estuvo orientado hacia el sector económico, particularmente a las actividades empresariales. Las funciones realizadas abarcaron a los 31 estados de la República mediante acuerdos de la Federación. En el Distrito Federal se impulsó un proyecto denominado: Sistema de Apertura Inmediata de Empresas, cuyo objetivo era apoyar a la instalación y operación de empresas en el mínimo lapso de tiempo.<sup>6</sup>

Otros resultados de las acciones de simplificación se realizaron en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), la que hasta 1997 había llegado a reducir hasta 181 disposiciones relacionadas con la actividad empresarial. La Secofi implantó también un Sistema Integral de Comercio Exterior, el cual pretendía aminorar significativamente las demoras ocasionadas para la obtención de permisos de exportación y otros requisitos (DATAMEX, 97/29, 43).

## *2.2. Descentralización*

La descentralización fue un tema recurrente a lo largo del Programa de Modernización de la Administración Pública que buscaba vincular las políticas nacionales con las acciones de estados y municipios. El nuevo federalismo, como se denominó a los procesos de descentralización en el sexenio de Zedillo, abarcó acciones a través de los Convenios de Desarrollo Social para propiciar la simplificación y agilidad de trámites en los estados. Las tres áreas de política pública en las cuales tuvo mayor impacto el proceso de descentralización a lo largo de los últimos quince años fueron las de educación, salud y combate a la pobreza.

En el sexenio de Carlos Salinas, quedó prácticamente concluido el proceso de descentralización educativa con la transferencia de plazas de personal y mobiliario a los estados. De ese modo quedó en poder de la federación solamente lo relativo a las funciones normativas-reguladoras y de asignación de recursos financieros, mientras que a los estados les correspondía atender las

<sup>5</sup> Dos experiencias sobre el programa de simplificación administrativa en los estados pueden revisarse en Guerrero (1998) y Barrera y Conzuelo (1997: 15-69).

<sup>6</sup> El programa comprendía siete días para las empresas no riesgosas y 21 para aquellas que se debían sujetar a un control sanitario, de seguridad pública, ecológico o social. *Cfr.* Promap (1996: 76).



acciones operativas y administrativas. No obstante, no se avanzó en la efectividad del proceso debido principalmente a la falta de capacidades administrativas y organizativas en los estados, lo cual ocasionó una desigual capacidad de gestión del sector (Cabrero, *et al.*, 1997: 346-348).

En cuanto al sector salud, prácticamente no se continuaron con las acciones de descentralización del periodo de gobierno precedente, sin embargo, recobraron importancia al quedar establecidas como acciones a realizar en el Plan de Desarrollo 1995-2000. Los propósitos fueron ampliar los procesos más allá de los 14 estados que formaron parte del proyecto de gobierno desde Miguel de la Madrid. De ese modo se pretendía continuar transfiriendo a los gobiernos estatales y al Distrito Federal todos los servicios de la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social-Solidaridad así como los recursos y apoyos técnicos y operativos necesarios, a fin de que aquellos fueran responsables de las decisiones y el control del sector.

A partir de 1996 se transfirió a los gobiernos estatales la responsabilidad de atender a la población no asegurada y de definir los planes de salud con base en sus necesidades específicas.<sup>7</sup> Se esperaba asimismo que al finalizar el sexenio la administración de los recursos humanos, materiales y financieros pasase a las autoridades estatales y que se hubieran realizado los programas de capacitación del personal para recibir las nuevas responsabilidades (Cabrero, *et al.*, 1997: 352).

Al igual que en el sexenio de Carlos Salinas, a través de los Convenios de Desarrollo Social se canalizaron recursos a los estados para llevar a cabo los programas de salud. A partir de 1996 se transfirieron también a los gobiernos locales la responsabilidad para atender a la población no asegurada.

Por último, con respecto al programa de combate a la pobreza, el gobierno de Zedillo anunció que se mantendría el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) desligado de cualquier programa partidista, electoral o de autoridad alguna. En 1995 se comenzó un proceso de transferencia por etapas de los recursos, funciones y facultades de los distintos programas de Solidaridad a los estados y municipios. Se preveía que para 1997 los recursos del ramo se hubieran repartido en su totalidad a los estados y municipios sobre la base del criterio del grado de pobreza prevaliente (Cabrero, 1997: 365).

<sup>7</sup> Esta información fue tomada de la página electrónica de la Presidencia de la República (2000).

### 3. Las nuevas estrategias para las privatizaciones

Uno de los propósitos del gobierno de Ernesto Zedillo para resolver el problema del déficit de la balanza de pagos fue allegarse recursos a través del aumento del precio de los bienes y servicios que ofrecía el gobierno, así como fomentando el ahorro interno a través de programas como el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).<sup>8</sup> Otro recurso fueron las empresas de propiedad estatal, las que desde que comenzó la aplicación de las reformas económicas neoliberales constituyeron una fuente importante de recursos públicos, además de librar al gobierno de una carga financiera y administrativa muchas veces corrompida e injustificable. No obstante y a pesar de la ambigüedad y vaguedad legales en cuanto a las áreas consideradas estratégicas y prioritarias para el sostenimiento del desarrollo nacional, desde el inicio del proceso de desincorporación de empresas quedó de manifiesto que el petróleo, la electricidad, la educación, la salud y algunos otros sectores formaban parte indiscutible del renglón estratégico (Espinoza, 1993: 57, Pérez Escamilla, 1993: 297).

Sin embargo, desde el sexenio de Salinas se observó una nueva fase de privatizaciones que incluyó grandes empresas, pero también la modificación de la normatividad para hacer posible la venta de una parte importante de las áreas en un tiempo consideradas estratégicas: es el caso de algunas filiales de Conasupo y de la petroquímica secundaria.

Con los problemas de déficit fiscal, en el gobierno de Ernesto Zedillo la venta de empresas estatales siguió considerándose una estrategia para allegarse recursos, además de fomentar la participación de particulares en la producción de bienes y servicios. Debido a las irregularidades conocidas de los procesos de privatización realizados en el sexenio de Carlos Salinas,<sup>9</sup> la Secodam creó un Manual de Procesos de Desincorporación de Entidades Paraestatales, que contenía los principios básicos aplicables a la desincorporación por vía de liquidación, extinción y transferen-

<sup>8</sup> El Sistema de Ahorro para el Retiro constituyó un nuevo sistema de pensiones que se asignó a los trabajadores al final de su vida laboral, de acuerdo al monto acumulado durante sus años de trabajo. Estaba compuesto por aportaciones del propio trabajador, de los patrones y del gobierno, y era administrado por instituciones bancarias a través de entidades financieras específicas denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) mediante cuentas individuales.

<sup>9</sup> Para más información sobre los procesos de privatización en ese periodo se puede consultar a Martínez y Merino (1991), Espinoza (1993) y Cadena (2000).

cia, esperando con ello que los procesos se realizaran con estricto apego a derecho (Secodam, 1996: 80).

En lo que podría denominarse la tercera etapa de desincorporaciones (desde que inició en el periodo del presidente De la Madrid), se pusieron en práctica dos modalidades: la venta de empresas y la concesión de algunos sectores para su explotación por parte de los particulares. En cuanto a las ventas, se contempló la privatización de los ferrocarriles, satélites y puertos, tanto marítimos como aéreos. De ese modo se vendieron los satélites, los ferrocarriles por tramos, las empresas constructoras de vagones de metro, y con la reclasificación de Petróleo Mexicanos (Pemex) se vendieron o concesionaron sectores para su explotación, tales como Pemex-Refinación, Pemex-Gas y algunas otras áreas de Pemex relacionadas con la petroquímica (INEGI, 1999: 147-148).

Asimismo se vendieron proyectos de explotación mineral para la producción de nitrato y otros para la explotación de minerales tales como el zinc, oro, plata y plomo (DATAMEX, 97/35).

Sin duda el caso más controvertido en el proceso de privatización fue (y sigue siendo) el de la industria eléctrica. En virtud de que la producción de energía eléctrica fue considerada como área estratégica de la propiedad estatal, era necesario presentar ante el Congreso una propuesta de modificación a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para permitir la participación privada en esa rama.

A principios de 1999, el Poder Ejecutivo envió la iniciativa al Congreso, pero no fue aprobada debido a la oposición de algunos diputados pertenecientes al PRI, partido entonces en el gobierno y con la mayoría en el Congreso. De ese modo la privatización de las dos empresas públicas del sector eléctrico, Comisión Federal de Electricidad y Compañía de Luz y Fuerza del Centro, fue aplazada. No obstante, desde el inicio del sexenio ambas entidades fueron reestructuradas con el objeto de que algunas áreas pudieran ser abiertas paulatinamente a la participación privada sin contravenir los ordenamientos constitucionales: fue el caso de la construcción por inversionistas privados de centrales termoeléctricas para la generación de energía (DATAMEX, 97/31 y 42).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> La Comisión Federal de Electricidad es la entidad responsable del sistema nacional de electrificación y de las bases de su financiamiento: generar, conducir, transformar, distribuir y vender energía eléctrica, así como organizar las sociedades necesarias, tanto para la fabricación de aparatos y maquinarias utilizadas en plantas de generación, como para producir, transmitir y distribuir energía eléctrica. Por su parte la Compañía de Luz y Fuerza del Centro es la entidad encargada de generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica en la ciudad de México y centros de consumo cercanos al Distrito Federal. *Cfr.* Pichardo (1995: 43-44).

#### 4. Acciones por la transparencia

Las acciones encaminadas a medir el desempeño gubernamental y examinar las opciones, quejas y denuncias de los ciudadanos ha sido una de las tareas de los gobiernos mexicanos desde 1982. Esta tarea tomó su mayor fuerza en el sexenio de Carlos Salinas, aunque con el presidente Ernesto Zedillo se debilitó sin dejar de funcionar y se desarrolló con mayor éxito que la profesionalización, pues a pesar de no existir un análisis sistematizado de las denuncias, se incrementaron las sanciones por incumplimiento de responsabilidades y las acciones preventivas, con lo cual se pretendió fortalecer la ética de los servidores públicos. Pero a pesar de esas medidas, la corrupción siguió siendo sin duda uno de los principales problemas al interior de los aparatos administrativos y los casos que se llegaron a sancionar fueron limitados respecto del número de irregularidades existentes.<sup>11</sup>

Como mecanismos de prevención se previó evitar la discrecionalidad informando oportunamente a los usuarios sobre los servicios que se ofrecían, así como la incorporación de estándares de medición y evaluación de los empleados quienes serían valorados por los propios ciudadanos. Asimismo se diseñó un Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet), mediante el cual se realizó la contratación de bienes, servicios, arrendamientos y obra pública de la administración pública. El establecimiento del sistema informatizado pretendía hacer más ágiles las operaciones así como dotarlas de mayor transparencia.<sup>12</sup> Igual propósito persiguió el Sistema de Recepción de Declaraciones Patrimoniales (Declaranet) que pretendía poner al alcance un sistema electrónico para facilitar la declaración de los servidores públicos.<sup>13</sup>

#### 5. La dignificación y profesionalización de los servidores públicos

La composición de la función pública varió poco si consideramos los ajustes y reestructuraciones existentes desde que se implantaron las reformas estructurales; de hecho, el número de empleados públicos aumentó ligeramente. A continuación presentamos los siguientes datos que nos permiten observar tal situación (Cuadro 1).

<sup>11</sup> Sobre algunas de las modalidades más frecuentes de corrupción en la burocracia mexicana puede consultarse, López Presa (1998).

<sup>12</sup> Esta información y el detalle de las características y los avances que se tienen en el sistema informatizado de adquisición de bienes y servicios se puede consultar en la página electrónica de la Secodam: <http://www.secodam.gob.mx>

<sup>13</sup> *Ibid.*

**Cuadro 1**  
**Total de personal ocupado por sector y nivel institucional**

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
TOTAL	24,069,999	24,764,012	25,957,661	26,723,916	27,160,072	27,467,478	28,165,783	27,347,482	28,281,793
Sector público	4,652,753	4,660,202	4,683,129	4,711,853	4,533,410	4,477,065	4,557,432	4,595,218	4,626,535
Gobierno general	3,597,215	3,647,008	3,733,541	3,861,761	3,907,091	3,937,328	4,030,713	4,076,703	4,109,105
Gobierno central	2,311,487	2,318,472	2,359,223	2,425,051	2,434,901	1,399,977	1,431,289	1,428,964	1,419,434
Gobierno federal	1,950,247	1,955,248	1,991,478	2,054,653	2,065,859	1,028,105	1,055,348	1,046,473	1,033,613
Dep. del Dist. Federal	130,559	131,228	132,907	143,669	146,493	149,318	151,468	153,444	156,741
Org. des-centralizados	230,681	231,996	234,838	226,729	222,549	222,554	224,473	229,047	229,080
Gobierno local	917,692	945,920	977,904	1,016,365	1,049,535	2,110,569	2,168,616	2,210,246	2,256,573
Gobiernos estatales	711,753	734,129	760,365	791,815	817,718	1,873,278	1,925,291	1,963,958	2,005,605
Gobiernos municipales	205,939	211,791	217,539	224,550	231,817	237,291	243,325	246,288	250,968
Seguridad social	368,036	382,616	396,414	420,345	422,655	426,782	430,808	437,493	433,098
Empresas públicas	1,055,538	1,013,194	949,588	850,092	626,319	539,737	526,719	518,515	517,430
De control directo	502,307	438,040	438,867	401,934	343,429	291,309	279,693	280,195	283,098

continuación...

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
De control indirecto	553,231	575,154	510,721	448,158	282,890	248,428	247,026	238,320	234,332
No financieras	337,522	363,674	304,550	266,731	226,087	210,725	211,177	203,607	202,251
Financieras	215,709	211,480	206,171	181,427	56,803	37,703	35,849	34,713	32,081
Sector privado	19,417,246	20,103,810	21,274,532	22,012,063	22,626,662	22,990,413	23,608,351	22,752,264	23,655,258

Nota: Según la metodología del INEGI, los datos de este cuadro no corresponden en estricto sentido al número de personas ocupadas en cada actividad, sino al número promedio de puestos que fueron requeridos por la producción. En consecuencia, una misma persona puede ocupar uno o más puestos con varias actividades económicas. Por otra parte, el aumento de ocupaciones no implica necesariamente un incremento en el número de plazas contratadas, sino que puede significar la regularización de plazas pagadas por honorarios. Fuente: INEGI (1999: 48-52).

En 1982 había un total de 2'783,398 ocupaciones en el sector público (INEGI, 1997: 45). Si lo comparamos con los 4'727,278 de 1997, podemos percatarnos de que –contrario a lo que pudiera suponerse– el personal no disminuyó. Los datos más reveladores en términos de ajuste son los relativos a las empresas públicas, las cuales como consecuencia del proceso de desincorporación disminuyeron el personal hasta un poco menos de la mitad. En cuanto a la proporción de empleados federales y estatales, podemos observar cómo a partir de 1992, año en que se profundizó la descentralización educativa, la proporción de personal en los estados aumentó con relación a la del gobierno central. De ese modo, el gobierno central tenía en 1997 1'375,000 servidores públicos, a diferencia de los 2'434,901 de 1992.

La tendencia a la expansión del empleo público<sup>14</sup> no se detuvo, aunque tampoco podemos afirmar, según muestran los datos, que se hayan presentado disminuciones importantes, salvo en el caso del sector paraestatal. Una de las razones que explica la falta de correlación entre la reestructuración administrativa y la no-disminución del empleo público es que el gobierno aplicó sistemáticamente la política de reubicar a los servidores públicos adscritos a las dependencias o programas que desaparecían en otras secciones, excepción hecha, una vez más, del sector paraestatal.

En relación con la transformación de las condiciones de desempeño de los servidores públicos, la nueva estructura de la administración pública federal contempló la participación tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como de la recién creada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) para llevar a cabo el programa de capacitación y profesionalización de los recursos humanos del gobierno federal.

El mejoramiento de las condiciones de trabajo y personales de los servidores públicos fue reconocido por el gobierno como condición indispensable tanto para atacar los problemas de corrupción como para elevar la calidad y eficiencia en la prestación de bienes y servicios públicos. Es por ello que el establecimiento de mecanismos para el desarrollo de los recursos humanos mediante su mejoramiento y bienestar, así como el perfeccionamiento de las medidas para proceder con oportunidad para sancionar conductas indebidas se convirtieron en fundamentos de un programa integral de mejoramiento administrativo.

<sup>14</sup> Para un análisis histórico sobre la expansión del empleo público, véase Blanco (1995: 45-53).

Para realizar las transformaciones de un programa de tal naturaleza, que permitiera un cambio en la conducta y desempeño de los empleados estatales, el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap) estableció seis líneas de acción tendientes a modificar tanto las regulaciones y procedimientos que regían la función pública, como las actitudes y conductas de los servidores públicos. Tales acciones fueron: i) sistemas de selección; ii) actualización de conocimientos y habilidades; iii) sistema integral de desarrollo y recursos humanos; iv) establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo; v) fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público, y vi) efectividad de la función de investigación y afincamiento de responsabilidades (Secodam, 1996: 71).

Para llevar a cabo dichas acciones, se establecieron estrategias a fin de integrar a los gobiernos estatales y municipales en el desarrollo de propuestas y estrechar la participación de la Secodam, la SHCP, el sector académico y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) para impulsar el servicio civil de carrera. Aunque las dependencias responsables de presentar las sugerencias y planes de acción eran la SHCP y la Secodam.

De acuerdo al Promap, el servicio civil sería instaurado paulatinamente: iniciaría en el año 1996 con los trabajos de ambas secretarías sobre una propuesta para presentar al Congreso una iniciativa de Ley del Servicio Civil; tal propuesta sería sometida al punto de vista de la FSTSE y debía estar lista para 1997 (Guerrero, 1998: 17).

De 1998 a 2000, según al calendario de actividades programadas en el Promap, iniciaría la aplicación del programa de profesionalización en cuanto a la contratación, sistema de reconocimientos y estímulos económicos ligados a la productividad y al desempeño, y la aplicación de mecanismos con base en perfiles, méritos y calificaciones demostradas para ocupar los puestos vacantes; dichas acciones serían desempeñadas por cada una de las dependencias y entidades, las cuales estarían supervisadas por la Secodam (Secodam, 1996: 75).

En términos generales estas eran las acciones a realizar de acuerdo con el programa de modernización. Posteriormente la SHCP presentó su propuesta, la Secodam también presentó la suya, mientras que la FSTSE no se pronunció en virtud de que entre las propias dependencias no había un acuerdo sobre el modelo a seguir.



A grandes rasgos, la propuesta de la SHCP<sup>15</sup> contemplaba instaurar un sistema de reclutamiento atrayendo candidatos de instituciones educativas públicas y privadas y abriendo una convocatoria para el personal que ya pertenecía a las dependencias. Las convocatorias incluirían las características del puesto y proceso que lo definía. Para la selección se realizarían exámenes de conocimientos generales, técnicos para cada área y psicométricos, así como entrevistas y más tarde un período de prueba. Se dejaría un margen de puestos para los cargos de libre designación, para los cuales se realizaría una disposición particular. En cuanto al sistema de compensaciones, el modelo presentaba el concepto de sueldo, estímulos y prestaciones. La propuesta señalaba la importancia de estipular tales conceptos en la normatividad, con el fin de que fuesen otorgados sobre la base del desempeño, capacitación y desarrollo e incluiría desde el personal operativo hasta de alta dirección abarcando también a subsecretarías.

En cuanto a las promociones, señalaban que se deberían establecer sistemas de evaluación del desempeño y mantener un programa de capacitación para que los servidores públicos elevaran la calidad de sus tareas, al tiempo que obtuviesen estímulos por su desempeño y sus méritos, eliminando así la discrecionalidad en las promociones. La evaluación del desempeño se realizaría por el jefe inmediato superior y los estímulos no formarían parte del sueldo. Se contemplaba, asimismo, un paquete de prestaciones.

Para otorgar un valor a los puestos se propuso una evaluación con el fin de apreciarlos con base en su responsabilidad y contenido más que en su nivel jerárquico: con ello se podía definir qué puestos se encontraban *subpagados* o *sobrepagados*. Se propuso también la implantación de un sistema de indemnizaciones y la creación de un fondo para los servidores públicos que tuvieran que separarse del cargo. Estas últimas propuestas buscaban dignificar la función pública aun en la vejez. Por último, se propuso la elaboración de la Ley del Servicio Civil que incluyera todos los aspectos descritos con detalle para que se aplicara a la administración en su conjunto.

Las principales diferencias en las propuestas de la Secodam con relación a las de la SHCP eran que si bien había acuerdo en que las acciones de reclutamiento, selección, ascensos, evaluación periódica del desempeño fueran con base en méritos, el responsable de llevarlo a cabo no fuese un órgano de las dos secretarías, sino

<sup>15</sup> La siguiente información está tomada de la relatoría hecha por Pardo (1996); véase también INAP (1996: 22-35).

órganos colegiados creados ex profeso y que el marco normativo no fuese obligatorio y generalizado, sino que se aplicara temporalmente de forma particular en cada dependencia de acuerdo con las condiciones de su infraestructura administrativa y financiera existente, lo cual evitaría aumentar el gasto presupuestal del gobierno.

La Secodam proponía, entonces, que se llevara a cabo de forma gradual y diferencial primero en aquellas dependencias que impactaran a la población usuaria y posteriormente al resto de las dependencias. Respecto de la cobertura, sugerían que se incluyera y contemplara a los trabajadores de base.

Guerrero (1998) señala que en abril de 1997 concluyó el periodo ordinario de sesiones sin que se hubiese presentado la iniciativa de ley sobre el servicio civil: al parecer la causa fue la falta de acuerdo entre las dos secretarías encargadas de presentar el proyecto al sindicato, y presumiblemente la posición del propio sindicato a aceptar sólo aquella propuesta que no incluyera un cambio en la legislación vigente sobre los trabajadores de base, y desde luego que tampoco modificara las bases de incorporación sindical y el monopolio de la representación Guerrero (1998:17).

Las principales controversias entre ambas secretarías fueron de tipo presupuestal y por el control de los empleados en todo el proceso. Para la Secodam eran altos los costos con respecto a la separación laboral de funcionarios, y también en cuanto a las remuneraciones, particularmente las referidas a los incentivos. Según la dependencia, el establecimiento formal y generalizado de tales incentivos implicaba un aumento presupuestal para el gobierno. Otra cuestión que para la Secodam era problemática era la excesiva formalización con la que establecía la SHCP las relaciones entre jerarquías.

Además, para la Secodam, la SHCP planteaba una propuesta centralizadora al pretender hacerse cargo de las distintas etapas del proceso de profesionalización, lo cual limitaba las metas de eficiencia y flexibilidad. Según Guerrero (1998), la Secodam rechazaba la rigidez de la propuesta de la SHCP porque consideraba que el servicio civil no podía ser un fin en sí mismo, sino un proceso flexible que se adaptara con el paso del tiempo y se adecuara a las particularidades de las dependencias y entidades. Para los funcionarios de la Secodam no hacía falta dejar legalmente explícitas las formas de funcionamiento, dado que existía la posibilidad de que en ciertas decisiones funcionaran mejor las reglas informales conocidas y claras para todos, porque eso permitiría tener

relaciones más flexibles entre los funcionarios. Para la SHCP la informalidad en las relaciones era considerado uno de los más importantes obstáculos para establecer la profesionalización (Guerrero, 1998: 25).

Por último, prevaleció la rivalidad entre ambas secretarías por controlar a los servidores públicos, porque en la propuesta de la SHCP parecía inducirse que sería la Unidad de Servicio Civil la que se encargaría de llevar a cabo el proceso, mientras que la Secodam proponía la creación de órganos colegiados: este es otro punto de controversia que postergó la aplicación del programa<sup>16</sup> (Guerrero, 1998: 27).

Ante el desacuerdo entre las dos dependencias, la propuesta quedó nuevamente rezagada. En 1998 se firmó un acuerdo entre los secretarios de ambas dependencias con el fin de establecer las bases de coordinación que permitiera elaborar la normatividad tendiente al establecimiento del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal.<sup>17</sup> El sexenio del presidente Ernesto Zedillo concluyó en el año 2000 sin que se hubiese aprobado y menos instrumentado la ley.

## Conclusiones

La necesidad de hacer más eficiente y responsable el desempeño de los servidores públicos pasa por la instauración del servicio civil de carrera. Las propuestas de las secretarías de Estado mexicanas integraban elementos esenciales para sustituir las prácticas discrecionales por normas y procedimientos claros. Es de suma importancia el apoyo del presidente y el grupo que gobierna para llevar a cabo la propuesta de profesionalización, porque de la importancia que le otorguen en la agenda gubernamental depende su efectiva aplicación, aunque también –como hemos observado– de sus motivaciones y valores depende el sentido, la orientación y profundidad con que se desenvuelvan las propuestas.

La Ley de Servicio Civil de Carrera y la Secretaría de la Función Pública si bien aparecen dos años después de iniciado el gobierno del presidente Vicente Fox, demuestran no sólo una vo-

<sup>16</sup> Lo deseable, según Guerrero (1998), es que hubiese sido un órgano autónomo e independiente el que se encargue del establecimiento del servicio civil, pero al parecer ninguna de las dos dependencias lo consideraron.

<sup>17</sup> Un problema añadido es que a partir de 1997, el Congreso de la Unión logró una composición más plural, con lo cual el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría parlamentaria y con ello la posibilidad de hacer aprobar con mayor facilidad las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo.

luntad por transformar a la función pública, sino una disposición por sacar adelante propuestas de gran magnitud e impacto a pesar de no provenir de su propio partido. Como sabemos, la propuesta de ley se presentó por el senador priísta Carlos Rojas, en octubre de 2000. Desde entonces se trabajó con el gobierno y el Partido Acción Nacional para sacar adelante una iniciativa que ha pretendido conciliar los distintos intereses. Prueba de ello es que se incluyó la creación de la Secretaría de la Función Pública cuando la propuesta inicial del Partido Revolucionario Institucional era la instauración de una Unidad de Servicio Profesional de Carrera.

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de abril de 2003 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración, y la creación de la Secretaría de la Pública Federal se ha dado un enorme paso en la construcción del régimen democrático de México.

La nueva Ley, además de incluir las funciones<sup>18</sup> que ejercerá la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), encuadra aquéllas que pertenecían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que en el sexenio de Ernesto Zedillo provocaron la pugna interburocrática tratada en el presente artículo. Una de esas funciones es “Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal..... y, Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones” (Art. 37, VI Bis y XVIII: 58), dejando a la Secretaría de Hacienda el dictaminar los presupuestos. Es decir, menos esa facultad de dictaminar favorablemente o no el presupuesto que proponga la Secretaría de la Función Pública, todas las demás funciones relativas a los empleados gubernamentales concentradas en la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda, han pasado a ser atribuciones de la nueva secretaría.

Con ello cabría esperar que las pugnas al interior de la burocracia (principalmente de la alta burocracia) queden resueltas

<sup>18</sup> En general, la nueva Ley propone aplicar concursos de selección con convocatorias públicas, procesos de promoción con base en la evaluación del desempeño, programas de capacitación, indemnizaciones en caso de separación del servicio y una certificación de capacidades cada cinco años (el sistema de profesionalización se dividió en seis subsistemas, a saber: planeación de recursos humanos; ingreso; desarrollo profesional; capacitación y certificación de capacidades; evaluación del desempeño; separación, y control y evaluación), todo ello aplicable a niveles que van desde el personal de enlace, jefes de departamento, subdirector de área, director de área y director general. *Cfr.* Diario Oficial de la Federación (2003).

mediante las nuevas disposiciones legales. Esperaremos que las prácticas que acompañen a las nuevas reglas sean congruentes y nos permitan presenciar uno de los cambios políticos y administrativos más importantes para el país en este siglo: la profesionalización de la administración pública. De esta forma, si la nueva ley es acompañada de otras reformas (como la ya realizada de transparencia, entre otras) podrá comenzar a presentar resultados, según Osborne (2002) en un lapso de 6 a 10 años. La oportunidad histórica ya está dada.

### Bibliografía

- Blanco, Mercedes (1995), "Empleo público en México: ¿redimensionamiento durante la década de los ochenta?", *El Cotidiano*, núm. 72, pp. 45-53.
- Barrera, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo (1997), "La modernización administrativa en el Estado de México. La experiencia de simplificación y desregulación", *Gaceta Mexicana*, núm. 56, pp. 29-66.
- Cabrero, Enrique, Laura Flamand, Claudia Santizo y Alejandro Vega (1997), "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", *Gestión y política pública*, vol. 6, núm. 2, pp. 329-391.
- Cadena, Cecilia (2000), *La administración pública mexicana ante el cambio político*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Diario Oficial de la Federación (2003), Tomo DXCV, núm. 8, jueves 10 de abril.
- Datamex, núms. 97/29, 97/35, 97/31 y 42.
- Espinoza Valle, Víctor (1993), *Reforma del Estado y empleo público*, Instituto de Nacional de Administración Pública, México.
- Guerrero Amparán, Juan (1998), *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración*

*ción de un servicio civil a nivel federal*, Documento de Trabajo, CIDE, Administración Pública, núm. 61, México.

Instituto Nacional de Administración Pública (1995), *Revista de Administración Pública (RAP)*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 90, México.

——— (1996), “Panel introductorio: experiencias institucionales”, Serie Praxis, núm. 91, septiembre, ciudad de México, pp. 22-35.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1997), *Sistema de cuentas nacionales de México. Cuentas de producción del sector público. 1990-1993*, INEGI, Aguascalientes.

——— (1999), *Sistema de cuentas nacionales de México. Indicadores macroeconómicos del sector público, 1988-1997. Base 1993*, INEGI, Aguascalientes.

López Presa, José Antonio (coord.) (1998), *Corrupción y cambio*, Fondo de Cultura Económica-Secodam, México.

Martínez Rodríguez, Antonia y Mauricio Merino Huerta (1991), “México. En busca de la democracia”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, pp. 131-143.

Osborne, David y Ted Gaebler (1994), *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, Gernika, México.

Osborne, David, (2002), “La eficiencia posible”, entrevista concedida al periódico *Reforma*, 23 de junio de 2002, México.

Pardo, Ma. del Carmen (1996), “La profesionalización del servicio público en México: una tarea pendiente”, *Revista IA-PEM*, núm. 31, julio-septiembre, Toluca, México.

Pérez Escamilla, Ricardo (1993), “Los inicios de la privatización en México: 1982-1988”, en Carlos Bazdresch, Nisso Bu-

cay, Soledad Loaeza y Nora Lustig, *México. Auge, crisis y ajuste*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 277-316.

Pichardo Pagaza, Ignacio (1995), “Secretaría de Energía”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 90, INAP, México, p. 43-44.

Presidencia de la República (2000), “Política social: Un compromiso con los mexicanos”, en la *Carpeta México* del documento web <[http://www.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/politicassocial\\_0499.html](http://www.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/politicassocial_0499.html)>.

PROMAP (1996), *Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000*, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, p. 76.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (1996), *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación, México.

Semarnap (1995), “Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 90, pp. 29-35.

Zavala, Echeverría (1995), “Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 90, pp. 53-63.

*Enviado:* 12 de mayo de 2003.

*Reenviado:* 21 de julio de 2003.

*Aceptado:* 25 de julio de 2003.

