

MÉXICO, PERSPECTIVAS DEL SERVICIO DE CARRERA COMO REFORMA DE ESTADO

Benito Castro Salmón

Resumen

Aporta un marco conceptual, teórico y metodológico que expone la complejidad de los "sistemas de administración de personal público" (SAPP, categoría más general que clasifica en su seno varios tipos de sistemas como los servicios civiles y este servicio profesional de carrera en particular) y su estrecho lazo histórico con la propia evolución del Estado en su interrelación con la Sociedad Civil. Se aborda el problema de los límites y alcances de esta nueva institución mexicana a través de la comparación con el caso japonés, relevante por ser un caso que, como en el mexicano, su diseño se hizo a partir del estudio de SAPPs de otros países en su momento.

Para el autor, la creación de un SAPP como el de la LSPC-APF es mejor explicada, más comprensible y significativo si se le entiende como parte de la Reforma de Estado, pues como fenómeno político-administrativo y objeto de estudio, va a la par de la evolución del rol, organización y funcionamiento del propio Estado.

Abstract

This essay offers a conceptual, theoretical and methodological framework for the analysis of the complexity of management systems of public servants (SAPP) and its close historical bound with the evolution of the State in its relationship with Civil Society.

It analyses the problem of limits and scope of this new Mexican institution through its comparison with its Japanese correlative, relevant to this matter, since its desing was made on the basis of the study of contemporary SAPPs of several countries.

For the author the proposed Mexican Law for the Professional Civil service

be better explained and understood if it were considered as a part of the States' Reform since, a political-administrative phenomenon and subject of analysis, it evolves coincidentally with the evolution of the organization, functioning and role of the State.

Introducción

Finalmente, la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPC-APF) ha sido aprobada y publicada.¹ Esta Ley —de particular relevancia— fue diseñada por el propio Poder Legislativo Federal, lo cual representa un paso significativo de su nuevo papel proactivo en el rediseño institucional² de México en el siglo XXI. El Servicio Profesional de Carrera es una nueva institución administrativa, la cual por su trascendencia para la vida del país debe ser bien entendida.

En lo general, se localiza en el ámbito de las reformas del Estado, porque la administración pública es una de las instituciones políticas fundamentales que lo componen;³ en lo particular, dentro de las reformas a la administración pública federal porque define un marco jurídico, la organización y administración del personal público que trabaja en dicha institución política.⁴

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril, 2003, pp. 44-59.

² "...las instituciones son sistemas multifacéticos que permiten a los individuos percibir una forma y un orden en sus interacciones sociales. En síntesis, son regulativas aquellas reglas que son percibidas por los actores como reglas objetivas y externas que configuran un sistema de incentivos y penalizaciones". David Arellano, *et al.*, *Reformando el gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Porrúa, CIDE, 2000, p. 306.

³ "La administración pública es la acción del Estado-en la sociedad, acción que se caracteriza por la doble naturaleza de la propia administración del Estado: dirección administrativa y dominio político". Omar Guerrero, *La administración pública del Estado capitalista*, México, Fontamara, 1988, p. 244.

⁴ "...el Poder Ejecutivo concentra y asume toda la capacidad actuante que el Estado tiene sobre la sociedad. Es en este momento cuando a partir de su identidad natural con el Ejecutivo, la administración pública consolida en sustancia su distinción con res-

En lo específico, es una reforma al sistema de administración de personal público federal de la administración pública federal centralizada (artículo 1 de la nueva LSPC-APF, Anexo Dos). Por lo anterior, es de suma importancia indagar sobre las causas que motivaron la creación de esta nueva institución administrativa pública con objeto de entender sus efectos y los ámbitos de la sociedad mexicana donde ocurrirán.

La presente colaboración pretende contribuir a la teoría que explica este complejo objeto de estudio multidisciplinario en el que convergen, al menos, la Ciencia Política, la Administración Pública, el Derecho y la Economía. Las tres hipótesis a comprobar son:

1. En México, el sistema de administración de personal público, tipo servicio civil de carrera (SAPP-SCC) es poco factible por varias razones, entre ellas, porque la cobertura en países como Japón es más amplia, menos fraccionada, más integral. Asimismo, porque exige un grado de autonomía mayor respecto del poder político del Poder Ejecutivo en turno, es decir, menos profacción en el gobierno y más prointerés general de la sociedad civil. En consecuencia, las perspectivas de un SCC son pocas.

2. No obstante, el presente diseño de la LSPC-APF adolece en su cobertura de universalidad e integralidad; asimismo, de autonomía del órgano que lo dirige, aunque quizá por ello sea muy autóctono.

3. El diseño de la nueva LSPC-APF podría representar a futuro, conforme se evolucione, un salto cualitativo hacia un nuevo tipo de SAPP: el Servicio por Evaluación del Desempeño (SED), evolutivamente superior a los SAPP-SCC. En este sentido, nos pondría a la vanguardia de estos desarrollos y superaríamos la confusa discusión sobre la necesidad o no del modelo weberiano.

Los supuestos teóricos de los que se parte son:

pecto a otras instituciones políticas; es el momento cuando la administración brota al desnudo, liberada de las últimas rémoras estamentales, centralizada, plenamente burocratizada, jerarquizada, centralizada, especializada y diferenciada." *Ibidem*, pp. 251-252.

a) El “Sistema de Botín” (SB), el “Servicio Civil de Carrera” (SCC) y el eventual nuevo “Servicio por Evaluación del Desempeño” (SED) son “Sistemas de Administración de Personal Público” (SAPP), una categoría más general, aplicable a diferentes etapas evolutivas de este objeto de estudio, proveniente de la teoría de sistemas y que por su flexibilidad puede acomodar varias configuraciones como las enlistadas;⁵

b) La estructura administrativa del Estado refleja el estadio de desarrollo de la relación Estado-Sociedad Civil; los SAPP configuran una buena parte de la estructura administrativa del Estado, obviamente la correspondiente al recurso humano;⁶

c) Los SAPP-SCC han podido establecerse en Estados Absolutistas como el español y japonés (en diferentes fechas históricas), aunque alcanzaron su pleno desarrollo en el Estado capitalista en su fase estatista; sus características reflejan el estadio de evolución de la relación Estado-Sociedad Civil;⁷

d) Los SAPP-SCC han demostrado que logran al menos tres estabildades: política, administrativa y económica; los SAPP-SED, el nuevo estadio evolutivo, en apariencia pueden lograr lo mismo, pero son más efectivos al organizarse como red y acelerar la velocidad de cambio (innovación y adaptación) de las organizaciones gubernamentales y las de la Sociedad Civil.⁸

⁵ Inspirada en A. Hernández, *Administración y desarrollo de personal público*, México, INAP, 1994.

⁶ Varios autores, Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1994; M. Crozier, *Estado modesto, Estado moderno, estrategia para el cambio*, México, FCE, 1992; Bernard Silberman, *Cages of reason*, Chicago, Chicago University Press, 1993; José Luis Méndez, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.

⁷ Omar Guerrero, *La Administración Pública del Estado capitalista*, México, Fontamara, 1988; Bernard Silberman, *Cages of reason*, *op. cit.*

⁸ Max Weber, en *Economía y sociedad*, *op. cit.*, p. 176, enuncia las características de su modelo, en el que los miembros de la organización burocrática: 1. Son personalmente libres y se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo. 2. En jerarquía administrativa rigurosa. 3. Con competencias rigurosamente fijadas. 4. En virtud de un contrato sobre la base de libre selección. 5. Según calificación profesional que fundamenta su

El primer objetivo es ofrecer al lector —en un marco conceptual e histórico sobre los SAPP-SCC a través de un estudio de un caso internacional— la experiencia japonesa, que ofrece una ventaja muy relevante en estos tiempos de gran influencia norteamericana, al haber creado su propio modelo a partir del estudio de los modelos anglosajones (inglés y norteamericano). Además, porque el modelo japonés de la segunda posguerra mundial también representa un modelo no weberiano⁹ en al menos tres aspectos:

a) Reconocimiento de que el servicio público sirve a la ciudadanía, no al Estado, y que está sujeto a la fiscalización del Poder Legislativo;

b) Es descentralizado en su operación en términos de la autonomía de los Ministerios para llevar a cabo sus propios procesos (reclutamiento, selección, etcétera);

c) Es dirigido por una comisión ciudadana relativamente autónoma del Poder Ejecutivo. Por último, porque el caso japonés constituye una área de especialidad del autor desde hace un lustro.

El segundo objetivo es explicar un efecto esencial de los SAPP-SCC para la estabilidad sistémica que requiere un país para desarrollarse en el largo plazo, reduciendo su grado de incertidumbre y vulnerabilidad. De este impacto se ha hablado poco en la literatura; Silberman es uno de ellos desde la vertiente de la incertidumbre y las decisiones estratégicas de los gobernantes, pero lo aborda en un estudio histórico de fines del siglo XIX y principios del XX. Un tercer objetivo es comparar aspectos de los casos japonés y mexicano, identificando las diferencias y desafíos. Por último, un objetivo más ambicioso: ofrecer con toda esta reflexión una perspectiva novedosa al marco teórico de los SAPP.

nombramiento. 6. Son retribuidos en dinero con sueldo fijos. 7. Ejercen el cargo como su única o principal profesión. 8. Cuentan con una perspectiva de ascensos (carrera). 9. Hay separación de los medios administrativos y no son propietarios del cargo. 10. Están sometidos a rigurosa disciplina y vigilancia administrativas.

⁹ David Arellano *et al.*, *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Porrúa/CIDE, 2000.

La estructura del Artículo

En la primera parte —intitulada “Análisis Conceptual e Histórico”— se abordan aspectos conceptuales e históricos del tema. Se explica por qué al “servicio público nacional japonés” (SP) se le considera un sistema de administración de personal público (SAPP, categoría genérica) tipo servicio civil de carrera (SCC, categoría particular), a manera de un subtipo de esta categoría particular; así el término vendría a ser: SAPP-SCC-SP.

Las razones para esta clasificación emanan de las diferencias de fondo en el papel del Estado japonés del siglo XX (el Estado propietario-empleador) de la segunda posguerra mundial, respecto al Estado japonés del siglo XIX, Estado Absolutista en transición al capitalista.

La segunda parte advierte sobre los efectos de un SAPP-SCC-SP en seis vertientes, cuatro externas y dos internas obtenidas de la experiencia japonesa. Entre los externos están la estabilidad: política, administrativa, el desarrollo económico y el bienestar social. Por otro lado, entre los efectos internos: *a)* aspectos sobre diseño e implementación, y *b)* sobre la oferta y aceptación del personal público. Cabe señalar que se parte del supuesto de que el contexto mexicano en la materia presenta hasta ahora un SAPP, tipo Botín (categoría particular, definida más adelante) que representa un sistema precursor del SAPP, tipo SCC.

En la última parte, ¿Un SCC mexicano?, se analiza con más detalle el diseño del SAPP que la LSPC-APF hace en contraste con el SAPP-SCC-SP japonés vigente. Se comparan diferentes aspectos, se explica por qué ya se podrían prever modificaciones en la Ley y se plantean nuevas preguntas que pueden guiar a otras investigaciones y debates sobre el tema.

PRIMERA PARTE

I. Análisis conceptual e histórico

1. Conceptos y antecedentes históricos

El modelo japonés —basado en la “Ley del Servicio Público Nacional

de 1948” (reformada en 1949, ver Anexo Uno)— y el mexicano —fundamentado en la nueva “Ley del Servicio Público Profesional de la Administración Pública Federal” (Anexo Dos)—, son clasificados en una categoría más general denominada Sistemas de Administración de Personal Público (SAPP). Esta es definida como un sistema diseñado para organizar la gestión del proceso administrativo encargado del ingreso, permanencia y egreso del empleado (hay varios tipos: *a*) Botín, *b*) Servicio Civil de Carrera —weberiano—, y *c*) Servicio por Evaluación del Desempeño —pos-weberiano— que trabaja en alguno de los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) del Estado (federal o local).¹⁰ Por su parte, el modelo japonés es considerado un subtipo de la categoría particular, Servicio Civil de Carrera (SCC) mismo que se define como un SAPP específico dirigido por el Poder Ejecutivo (que rinde cuentas al Poder Legislativo) encargado de organizar de manera racional y legal la gestión del proceso administrativo del ingreso, permanencia y egreso del empleado que trabaja en la administración pública, excepto comúnmente los empleados militares del servicio exterior y los considerados mandos políticos como subsecretarios o vice-ministros.

El siguiente paso es aclarar por qué el Servicio Público Nacional del Japón, al menos hasta el comienzo de esta nueva centuria, es un subtipo de SAPP-SCC más avanzado, es decir, un SAPP-SCC-Servicio Público (SP). Después de todo, la preferencia por el uso entre el tradicional decimonónico (anglosajón) concepto de “servicio civil carrera” y el aportado por el siglo XX: “servicio público”, debe tener su explicación histórica y teórica. El primer término es una alusión clásica proveniente de los originales SAPP-SCC, a saber, el inglés y el francés. Ambas naciones, al romper con el Estado Absolutista y crear el Estado capitalista liberal-democrático, crearon de manera simultánea los primeros SAPP no-militares; en contraparte, civiles dentro del Poder Ejecutivo, como una institución administrativa cuyos componentes más característicos y acabados son: el ingreso, la promoción, el retiro y la neutralidad política

¹⁰ Concepto inspirado en la aplicación de la teoría de sistemas a este tema de Adriana Hernández, *Administración y desarrollo*, *op. cit.*, pp. 110-117.

debidamente reglamentados, acabando así con los SAPP-Botín (o de patronaje), heredados del feudalismo donde las posiciones eran compradas y heredadas.

El SAPP-SCC es así producto de la evolución histórica de la relación Estado-Sociedad Civil tanto institucional como organizacionalmente y fue encarnada por la necesidad de los líderes políticos de la época tanto en Japón como en otros países (Inglaterra y Francia) para asegurar los siguientes propósitos, dados los escenarios de incertidumbre política que se enfrentaba:¹¹

a) Una estructura de liderazgo legal y legítima que resolviera las sucesiones de los gobiernos electos con cierta estabilidad;

b) La capacidad de los gobiernos de dirigir y controlar la actividad del Estado realizada en la administración pública por los empleados públicos, y

c) Contar con un personal público capaz de realizar sus tareas de modo eficiente y eficaz.¹²

2. La formación del primer SCC en Japón

En Japón, la estructura administrativa burocrática fue establecida entre 1885 —durante la Restauración Imperial Meiji (cuando se introdujo el gabinete como máximo órgano del Poder Ejecutivo)— y 1899. Silberman¹³ indica que fue producto de decisiones estratégicas de los líderes políticos del gobierno para enfrentar la gran incertidumbre que causaba

¹¹ Bernard Silberman, *op. cit.*, p. 413, señala que “el análisis de los procesos de racionalización (de la organización administrativa del Ejecutivo (*sic*) en Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón y Francia, muestran el hecho de que la racionalización fue no sólo un proceso político, sino además uno sin diseño o coherencia ideológica. En el siglo XIX no había una teoría coherente de la organización administrativa o del rol burocrático”.

¹² Hitoshi Abe *et al.*, *The government and politics of Japan*, Tokyo, University of Tokyo Press, 1994, p. 34.

¹³ Bernard Silberman, *op. cit.*, p. 221.

el no contar con una estructura legítima que resolviera de manera sistemática el problema del liderazgo político y su sucesión.

La Facultad de Leyes de la Universidad Imperial de Tokio fue fundada en el año 1886 con la finalidad de preparar los futuros empleados y funcionarios gubernamentales. En el año de 1893, un sistema de examinación y reclutamiento fue introducido para entrar a los ministerios de Justicia y Asuntos Internacionales. En 1899, la influencia de la política de partidos fue restringida y un código disciplinario y un conjunto de regulaciones para definir el rol de los oficiales, evaluar progresos, prescribir obligaciones y prerrogativas fueron adoptadas, completando las estructuras institucional y de administración de personal de un sistema moderno de administración pública.

En consecuencia, nació el servicio civil de carrera alrededor de los inicios del presente siglo, basado un sistema de méritos que restringía el acceso a través de una costosa educación en muy determinadas instituciones educativas abiertas a algunos cuantos. Sólo de manera nominal abrió la posibilidad de un servicio público para toda la sociedad, pero en la realidad era un servicio público al servicio del emperador quien encarnaba al Estado debido a su derecho divino al poder. El Estado japonés de principios del siglo XX mezclaba absolutismo (rendición de cuentas de la burocracia al emperador no al Parlamento japonés) y capitalismo (incipientes dimensiones liberal y democrática).

2.1 La inmadurez del primer sistema

Los empleados públicos no eran los servidores públicos que encontramos en otros países que habían atravesado por revoluciones democráticas de la era moderna, eran servidores nombrados por el emperador. Incluso, dentro del servicio civil había una distinción entre oficiales puestos por el emperador, los nombrados en su nombre o aprobados por él, y los jóvenes oficiales aceptados para funciones determinadas en la base de la pirámide. A pesar de los criterios y procedimientos meritocráticos, el primer sistema de servicio civil fue objeto del dominio de los partidos

políticos durante los años veinte. No obstante, un grupo de burócratas “progresistas” maniobró para eliminar la influencia de partidos dentro de la administración pública, a fin de eliminar el gobierno de partidos.¹⁴ Al final, este grupo fue a dar con los militares y crearon una dictadura. Esto dejó de manifiesto la extraordinaria politización de los burócratas que idealmente juraban por un servicio imparcial para el emperador, cuando en realidad conducían una agenda política diferente al interés general de la sociedad. Es decir, no se habían establecido controles regidos por la voluntad popular para ver por el interés general de la sociedad. Este sistema contribuyó a forjar la Segunda Guerra Mundial.

2.2 Fundamentos del nuevo modelo: la soberanía del pueblo japonés

Después de la Segunda Guerra Mundial la administración pública japonesa se presenta como sigue:

•Características Particulares del Sistema de la Administración Pública Japonesa:

==> Fue mantenida al mínimo nivel organizativo para no emplear personal bajo premisas de ocupar a la población económicamente activa desempleada. Se prioriza el empleo dentro del sector privado y se mantiene un límite legalmente establecido de 128 direcciones generales y secretariados (estos últimos, equivalentes a oficialías mayores en México).

==> En caso de que se propusiera la creación de una nueva unidad administrativa, alguna de las existentes debía ser abolida dentro del mismo ministerio o en algún otro.

¹⁴ “Ellos deseaban eliminar lo que veían como un ineficiente y corrupto gobierno de partidos y crear una organización más coherente y disciplinada a fin de conducir la administración política libre de luchas partidistas y restricciones democráticas”. Hitoshi Abe *et al.*, *ibid.*, 1994, p. 34.

==> Empleo por vida laboral en el SCC.

==> Reclutamiento basado sobre la tasa de retorno que proporciona el sistema de retiro, es decir, se mantiene un balance entre las salidas y entradas del sistema SCC.

•Características comunes de otras administraciones públicas:¹⁵

==> La administración pública no persigue lucro *per se*, pero asegura el crecimiento de otras organizaciones de la sociedad como son las empresas, únicas generadoras de riqueza a largo plazo.

==> Busca el interés general, un ejercicio de la autoridad regulado por leyes (no de mercado), múltiples y complejos objetivos de acción con dificultades para medir resultados, acción apegada a procedimientos por el efecto que tiene sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos, y

==> Planeación e implementación de políticas gubernamentales que tengan por finalidad el mejoramiento de vida de la gente.

En efecto, durante la ocupación norteamericana, las reformas introducidas al marco institucional provocaron una aceleración en la evolución de la relación Estado-Sociedad Civil. El Estado capitalista se consolidó, las dimensiones liberal y democrática de la sociedad japonesa se expandieron. Por ejemplo, de acuerdo a la Constitución, el administrador civil del emperador deviene en servidor público que trabaja en un Estado al servicio de la Sociedad. En este sentido, la soberanía de la nación reside en el pueblo y no en el emperador y la rendición de cuentas se hace ante la Dieta, como máxima institución política representativa de esa soberanía.

En consecuencia, los administradores civiles pierden el *status* privilegiado que les había conferido el sistema anterior. Ahora, el personal del Estado está sujeto a la Ley del Servicio Público Nacional y es administrado por una agencia de gobierno denominada: Autoridad Nacional

¹⁵ Toshiyuki Masujima y Ouchi Minoru, *The management and reform of japanese government*, Tokyo, Japón, The Institute of Administrative Management, 1995, p. 2.

de Personal que se gobierna por comisionados ciudadanos, a fin de garantizar su neutralidad política partidista más no la sistémica. Es decir, el sistema de administración de personal público tipo SCC del Japón, garantiza la estabilidad administrativa general del sistema social nacional japonés, y es en este sentido que no es neutral.

Así el término “servicio público” es propio de una etapa donde el SAPP-SCC forma parte de una relación Estado-Sociedad Civil más desarrollada en sus dimensiones liberal y democrática, propio de un Estado Capitalista consolidado, sin vestigios ni feudales ni absolutistas. Es en esta época que el SAPP-SCC-SP japonés “alcanza” como institución al SAPP-SCC inglés.¹⁶ Adicionalmente, significó para Japón un re-direccionamiento hacia una economía de mercado civil en detrimento de la militar. Este SAPP-SCC-SP japonés, como estructura administrativa del Estado capitalista liberal-democrático, viene a ser un subtipo distintivo de la segunda mitad del siglo XX ya no sólo por diferenciación con respecto a la carrera militar o a la del servicio exterior, también por “servir” ahora a la sociedad civil; principio sobre el cual se desarrollaría eventualmente una nueva dimensión: la social.¹⁷ El sistema que prescribe la Ley de 1948 es un SAPP-SCC-SP que sirve a la esfera pública del sistema social. Hasta antes, las dimensiones política y económica de la relación Estado-sociedad civil habían recibido la atención de la administración pública japonesa enmarcadas en un Estado Absolutista en transición al Estado capitalista.

¹⁶ Si partimos de la década de 1850, los SAPP-SCC más desarrollados contaban ya con 100 años de experiencia acumulada. En cuanto al mundo académico, los SAPP-SCC fueron modelados por Weber hasta 1920 mucho después de su fundación y su obra fue publicada póstumamente en 1922 en *Economía y Sociedad*.

¹⁷ Hacia la segunda mitad de los años cuarenta del siglo XX, lo “público” era un término más propio para referirse a la esfera de competencia del Estado, en particular, al órgano encargado de ejecutar la acción del gobierno, la administración pública, cuya intervención directa abarcó amplios espacios de la esfera privada entre los cuarenta y hasta la primera mitad de los ochenta del siglo XX. En este periodo el Estado es sinónimo del espacio público, cuya intervención como propietario en la economía fue inspirada por el pensamiento económico keynesiano sobre el pleno empleo a través del empleo público. Marcos Kaplan, *Estado y sociedad*, México, FCE, 1980, pp. 214-218.

Desde otra perspectiva, evidencia también la diferencia de la influencia americana por sobre la original influencia inglesa del siglo XIX¹⁸ en términos de su desmilitarización, instauración de la monarquía parlamentaria, mayor democracia, mayor control político de la burocracia a través de la Dieta o Parlamento y otras instancias como el control presupuestal y la inspección administrativa. Asimismo, la fundación de consejos asesores integrados con participación abierta de organizaciones de la sociedad civil japonesa.

3. El contexto actual mexicano y japonés

Desde la segunda mitad de 1980 hasta el 2003, fueron realizadas transformaciones importantes en la relación Estado/Sociedad Civil en el mundo capitalista, al agotarse la posibilidad de financiar el empleo público por las profundas crisis fiscales que sufrieron los Estados nacionales. Así, se llegó a sistemas sociales¹⁹ con Estados más liberales, más democráticos y más sociales. La metáfora del Estado modesto al servicio de la sociedad lo representa muy bien.²⁰ A lo largo de este proceso evolutivo de la relación Estado-Sociedad Civil, también las estructuras administrativas del Estado han venido evolucionando. La contraparte, la sociedad civil, ha crecido en libertad, influencia, recursos, espacio, capa-

¹⁸ En Inglaterra hoy en día se le continúa denominando SCC, pero más por tradición que por arraigo a la disputa original entre lo civil militar de la administración pública del Ejecutivo. De hecho, ha venido siendo reformado desde los ochenta conforme a Esteban Moctezuma y Roemer, *Por un gobierno con resultados, el Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, México, FCE, 1999, pp. 124-140. Hoy es más abierto, flexible, ligero y evaluable.

¹⁹ Lo entiendo como el sistema compuesto por la configuración del Estado y la de la Sociedad Civil con sus relaciones con otros sistemas sociales del mundo.

²⁰ "...lo que necesitamos es un Estado modesto, deseoso de invertir a largo plazo, al servicio de una sociedad a la que escuche, capaz de desaparecer y referirse por los mismos que la practican. Ello implica un estilo de actuar menos glorioso pero exige más conocimientos, más cuidado, preparación e inteligencia". M. Crozier, *op. cit.*, 1992, p. 57.

cidad de movilizarse y exigencia para que el Estado entregue mejores servicios públicos. Finalmente, estos últimos 30 años han generado una resultante sumaria: un sistema global de interacción de sistemas sociales nacionales abiertos²¹ con Estados cuyas estructuras administrativas se presentan en forma de red.²²

En este contexto, los SAPP-SCC incluido el subtipo japonés de “servicio público nacional”, como parte de la estructura administrativa del Estado, se han tenido que transformar a la par. También los SAPP, tipo Botín como el mexicano. La diferencia sustancial entre ambos es que en el de tipo Botín hay una ausencia de disposiciones legales y más bien se rige por costumbres y criterios políticos de lealtad y obediencia a la personalidad y al grupo político burocrático al que pertenece; no rinde cuentas a nadie más que al superior jerárquico, los lazos familiares y sociales son más importantes que la capacidad y el desempeño reales, y los derechos y las obligaciones no están claramente definidos.²³

En México hasta ahora opera un SAPP, tipo Botín “avanzado” cuyas características son: distribución vertical de posiciones políticas y administrativas, normatividad secundaria que reproduce vicios como el autoritarismo, el atropello del interés general, las recompensas y castigos a criterio personal, cayendo con frecuencia en el maltrato; el SAPP-botín se rige por la existencia de lineamientos generales jerárquico-presupuestales, cuenta con una estructura formal de supervisión central y existencia de requisitos de ingreso y ascenso que pretenden la profesionalización, pero por la persistencia de despido por pérdida de confianza o por relevos políticos a nivel de Secretario de Estado, se genera

²¹ Blanca Olías de Lima Gete, *La nueva gestión pública*, Madrid, Pearson Educación, 2001, p. 395; Daniel Bell, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, México, Alianza Editorial, 1993, pp. 209-263. Para el caso de México, Jorge Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno, hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, FCE, 2002, pp. 25-30; René Villarreal, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*, México, FCE, 1997, pp. 424-671.

²² Bernard Kliksberg, *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, México, FCE/INAP, 1996, p. 33.

²³ A. Hernández, *op. cit.*, p. 383.

un pérdida recurrente y frecuente de conocimiento y experiencia para la organización gubernamental. La pérdida de personal ocurre sin contrapeso legal e inequidad.²⁴

En este caso, el atraso en diseño y operación del SAPP mexicano es entendido por las diferencias entre el modelo tipo Botín y el modelo SCC, brecha agravada por los avances recientes. Los SAPP, tipo SCC posweberianos (*v.gr.* SAPP-SCC-SP japonés) han entrado en una nueva fase y quizás estemos frente a un nuevo tipo de SAPP, el “Servicio por Evaluación del Desempeño” (SED); entre otras razones porque son más “democráticos” —por estar más cerca de los problemas de la sociedad civil—, más descentralizados y rinden cuentas no sólo a través del Legislativo sino incluso por instancias sociales. Más ligeros en el gobierno federal o central y menos locales.²⁵ Esta posibilidad habrá que estudiarla sobre todo en países anglosajones como Inglaterra, Nueva Zelanda y EUA. Para ellos el problema a resolver ya no se encuentra en el sistema en sí (*v.gr.* vinculado al sustento de la gobernabilidad), sino en los resultados que debe brindar a la sociedad civil (*v.gr.* vinculado a la efectividad de la gobernanza en servicios públicos de calidad). Por tanto, el SAPP-SED correspondería a la idea del Estado como Red.²⁶

Con lo anterior, se infiere que el gran problema de México en materia de sistemas de administración de recursos públicos (financieros, materiales, humanos, tecnológicos), es no contar con el SAPP-SCC (ni weberiano, ni postweberiano, ni autóctono) mucho menos con un SAPP-SED hasta ahora. Aunque la nueva LSPC-APF podría ser el parteaguas y alguno de los dos tipos podría abrirse paso en los próximos lustros, debemos esperar por los hechos.

²⁴ Tomado y modificado de Hernández, *ibid.*, p. 376.

²⁵ Ch. Pollit y G. Bouckaert, *Public management reform, a comparative analysis*, Oxford, Reino Unido, University Press, 2001, pp. 184 y 105.

²⁶ Bernard Kliksberg, *op. cit.*, p. 33.

SEGUNDA PARTE,
Contribuciones de un SCC a la estabilidad política
y al desarrollo económico

Las contribuciones de un SAPP-SCC al sistema social han sido reconocidas por diversos especialistas. Entre ellos Méndez,²⁷ quien primero cuestiona la creencia de que la sola alternancia política resolverá los problemas públicos, y segundo, cuando señala el creciente problema de la legitimidad administrativa a la que se enfrentaba el gobierno federal. El primer punto claramente se dirige a los problemas de la gobernabilidad y la gobernación de una sociedad mexicana más grande y compleja; en otras palabras, a la capacidad del gobierno para cumplir lo que se propone. El segundo se refiere a la desconfianza de la sociedad civil hacia la burocracia y lo que realiza. Esto último gravísimo, pues en el terreno económico significa que las decisiones de los actores se ven afectadas de manera negativa y se refleja en, por ejemplo, inversiones corto placistas o de magnitudes pequeñas, o dilación de las mismas o montos mucho menores de inversión a las que se quisieran realizar. Así, ambas reflexiones de Méndez nos llevan a identificar las contribuciones de los SAPP-SCC a los subsistemas político y económico, mismas que se pueden recoger como contribuciones a la estabilidad política y al desarrollo económico de un país.

El caso japonés es muy ilustrativo, pues evidencia cómo un SAPP-SCC ha sido para los países avanzados una plataforma del desarrollo económico. A manera de ejemplo, estudiosos como Okimoto²⁸ han revelado el papel que ha jugado el personal público del Ministerio de Industria y Comercio Internacional en la creación y consolidación de la industria de la alta tecnología a lo largo de varias décadas. En particular,

²⁷ José Luis Méndez, "La profesionalización del Estado mexicano. Olvidando o esperando a Godot", en *Lecturas básicas...*, *op. cit.*, pp. 477-501.

²⁸ Daniel Okimoto, *Between the MITI and the market, japanese industrial policy for high technology*, Stanford University Press, 1989, p. 113. El problema de Okimoto es que desdeña al personal público regular, muy cuestionable, si tomamos en cuenta todo el trabajo que desempeñan en la fase de ejecución de la acción del gobierno.

resalta el papel clave del sub-grupo del SAPP-SCC-SP japonés denominado “Servidores Públicos de Alto Nivel”. Algo que tampoco existe en el SAPP, tipo Botín mexicano.

Sobre las lecciones para México del SAPP-SCC-SP japonés, un estudio de hace un lustro²⁹ ofrece seis puntos conclutorios:

1. “La estabilidad política es una condición necesaria más no suficiente para garantizar el desarrollo económico y el bienestar social de un país”. Dicho esto a propósito de la idea aceptada y divulgada por la clase política de México, en el sentido de la importancia fundamental de la estabilidad política para lograr la paz social ante la obvia ausencia de otros factores esenciales de tipo social como la calidad de vida de la población.

2. “La estabilidad administrativa³⁰ es una condición de suficiencia que debe ser un componente de la estabilidad política a fin de lograr un contexto permanentemente favorable para el desarrollo económico”. Esta conclusión nos lleva a reflexionar sobre la desarticulación³¹ de mandos políticos en el rango de secretarios y subsecretarios de Estado y oficiales mayores, aunado esto a la desarticulación de los mandos superiores y medios (directores generales, directores, subdirectores, jefes de departamento) que ha provocado una interrupción en la dirección de los asuntos públicos del país sin menoscabo de cierta actividad inercial básica realizada por el personal de base.

Así, la administración general de la sociedad mexicana se ha detenido y desestabilizado en el contexto de un entorno global altamente cambiante y competitivo (en especial, las dos últimas décadas del siglo XX), incrementándose vulnerabilidad y riesgo del país. En consecuencia, no era de extrañar las recurrentes crisis sexenales en las que in-

²⁹ Benito Castro, “El Servicio Civil de Carrera, la experiencia de Japón”, en *Prospectiva*, núm. 8, México, noviembre, 1997, pp. 38-45.

³⁰ Entendida como la “continuidad de la acción” de la administración pública sobre los asuntos públicos con calidad, transparencia y efectividad para la sociedad civil, independientemente de los relevos políticos de gobiernos democráticos.

³¹ Méndez, “Dilemas de los Servicios de Carrera”, *op. cit.*, pp. 490-491.

curríamos a partir de la forma de organizar al elemento humano en la Administración Pública Federal, realizador de la actividad del Estado mexicano.³²

3. “Para el desarrollo económico, un horizonte administrativo estable por parte de la administración pública es condición necesaria, aunque no suficiente. El resto lo deben desarrollar las organizaciones empresariales en coordinación con el gobierno”. Esta interesante afirmación hace referencia al hecho de que el pretendido desarrollo económico no se dio en los niveles deseados vía inversión pública con el modelo estatista, siempre faltó el complemento privado nacional en proporciones mayores. Posteriormente, sin detrimento de otras causas ya con el modelo de economía abierta y menos estatista,³³ la crisis de 1994 también se debió a la falta de un horizonte de planeación participativa y democrática de largo plazo,³⁴ la ausencia de continuidad en programas y proyectos públicos sectoriales estratégicos (en infraestructura, tecnología, comercio y adecuado financiamiento), aunado a la pérdida de memoria y saber organizacional en las dependencias y entidades del sector público por la masiva emigración laboral del sector público al privado y con frecuencia de lo nacional a lo internacional.³⁵

4. “El Servicio Civil de Carrera (SCC) es indispensable (condición necesaria) para la estabilidad administrativa de un país como México, en el cual la alternancia del poder entre partidos políticos está llegando a ser una realidad, al ordenar y sistematizar el manejo del personal pú-

³² Sobre las causas financieras y económicas de las crisis sexenales recurrentes, revisar Juan Auping Birch, *Las crisis sexenales recurrentes de México*, México, edición del autor, 1995, p. 32. Estudio que adolece del análisis que aquí se realiza sobre el papel de los SAPP en la acción del Estado. En otras palabras, el papel de la burocracia federal.

³³ René Villarreal, *op. cit.*, 1997, pp. 289-598.

³⁴ Atinadamente analizadas en “La Reforma del Estado en México: alcances y límites”, en J. L. Méndez, *op. cit.*, 2000, pp. 293-329.

³⁵ La recién aprobada “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” tendrá como uno de sus beneficios el de resolver en parte este problema a través de responsabilizar al funcionario del cuidado de los archivos oficiales. Ver artículos 1-6, “Disposiciones Generales”, *Diario Oficial de la Federación*, martes 11 de junio, 2002, pp. 2-15.

blico, independientemente de los relevos políticos bajo el esquema de democracia electoral”.

Falsamente, el autor parece haber sostenido la idea de que el SCC debería ser implementado antes de la alternancia de poder, a fin de garantizar una transición estable. Sin embargo, con el beneficio de los hechos, los actores no lo decidieron de este modo,³⁶ lo cual lleva a buscar explicaciones diferentes. Una en particular relevante: la idea de que si el SCC se hubiera implementado antes de la alternancia, la transición hubiese sido más difícil puesto que los márgenes de acción del nuevo gobierno hubieran sido más estrechos dada la poca movilidad de personal en mandos medios que le hubiese permitido un SAPP-SCC.³⁷ De hecho, el caso inglés presentó una coyuntura parecida al entrar el nuevo gobierno de Parlamrston en 1853.³⁸

5. “Un SCC para su establecimiento y pleno funcionamiento requerirá de tiempo y deberá ser mejorado gradualmente, pero garantizará en el mediano plazo resultados positivos en materia política y económica, y sólo a largo plazo se obtendrán resultados en lo social”. Dicho esto a sabiendas de la complejidad especial que enfrenta México para instrumentar un SAPP-SCC a todo el personal público de la Administración Pública Federal, debido a la segmentación del personal público en virtud de la conformación actual del artículo 123 constitucional y el “entrampamiento” entre lo administrativo y laboral que los contenidos de la Ley Federal del Trabajo y del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado promueven, adicional a la respectiva estructura sindical tipo corporativa heredada.³⁹ Esto arroja como resultado una realidad que ha

³⁶ Méndez afirma que hubo conflicto de intereses entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la SECODAM, en “Estudio Introductorio”, Guy Peters, *La política de la burocracia*, México, FCE/CNCPAP, 1999, p. 36.

³⁷ Peter Guy explica en las “estrategemas burocráticas” cómo la dirección y el control por parte de los líderes políticos puede ser neutralizada por la burocracia, como fue el caso del Reino Unido, Holanda y Japón, *ibidem*, pp. 373-382.

³⁸ Guillermo Haro Belchez, *Servicio Público de Carrera, tradición y perspectivas*, México, Porrúa/INAP, 2000, p. 92.

³⁹ Entrampamiento dado por una primera distinción del personal público en dos tipos, aquéllos regidos por el Apartado A, del artículo 123 constitucional, comprendiendo

dejado los cargos políticos del gobierno y la administración pública mexicana sin clara delimitación respecto de los no-políticos (cargos administrativos tipo ejecutivos y de mando conocidos también como personal de confianza), lección fundamental y estándar de los SAPP-SCC de los países avanzados como el japonés.⁴⁰

Debe tenerse presente que la trayectoria de los SAPP-SCC contemporáneos, como el japonés, fue gradual y el desarrollo de sus componentes nunca fueron los mismos al principio de su trayectoria que en etapas posteriores.⁴¹ También van a la par de la evolución de la relación del Estado-Sociedad Civil, por ello los desarrollos posteriores en mucho han correspondido a necesidades de los gobiernos en turno para asegurar dirección y control sobre la burocracia nacional de sus países y la complejidad de las funciones que ésta debía llevar a cabo como el desarrollo de nuevas industrias⁴² o realización de mega-obras públicas.⁴³ Por lo que

los pertenecientes a determinadas entidades paraestatales y los del Apartado B, del mismo artículo, que rige el personal público de la administración pública federal central.

A su vez, ambos apartados y las respectivas leyes reglamentarias (LFT y LFTSE) vuelven a “dividir” al personal público en dos: de confianza y de base. Estas categorías jurídico-laborales tomadas de principios del siglo XX, dan cuenta de un SAPP, tipo Botín mexicano que propició la división política del personal público y la dispersión de los intereses de las organizaciones gubernamentales en contextos abiertos de alta competencia. Los regímenes jurídico-laborales son distintos en términos de derechos y obligaciones y la forma de ejercicio de los mismos; dejando siempre en desventaja al personal de confianza. Revisar A. Hernández, Capítulo IV, “La Legislación Laboral Mexicana”, *op. cit.*, pp. 133-192, y Haro Bélchez, *op. cit.*, pp. 111-143.

⁴⁰ Persiste la laguna jurídica en términos de los derechos y obligaciones del personal denominado de confianza que continúan sin una ley específica que los rija. En consecuencia, a nivel constitucional y de ley específica queda un vacío reglamentario para el siguiente rango de personal público: secretarios y subsecretarios de Estado, oficiales mayores, titulares de unidad, directores generales (centrales y de entidad) y mandos medios.

⁴¹ Consultar la evidencias en las trayectorias históricas del Capítulo II de la obra de Guillermo Haro Belchez, *Servicio Público de Carrera...*, *op. cit.*, pp. 79-138.

⁴² “Guía Administrativa” en el caso japonés en Daniel Okimoto, *op. cit.*, pp. 52-53 y 157.

⁴³ “El gobierno principió con sus ‘funciones definitorias’, como la defensa y la recaudación de impuestos; luego agregó primero sus actividades de movilización de recursos (carreteras, canales, ferrocarriles, etcétera) y finalmente sus actividades sociales. Guy Peters, *op. cit.*, p. 104.

quizá deberíamos esperar algo similar en el contexto de la nueva Ley del Servicio Público Profesional en la Administración Pública Federal.

6. “El reclutamiento con base en exámenes, el empleo de por vida laboral, la promoción interna y un retiro digno de un SCC son poderosos incentivos para la productividad en el seno de la administración pública”. Este punto es de suma importancia pues constituye la oferta filosófica de un SAPP-SCC al permitir que las capacidades del individuo tengan, al menos, la misma posibilidad de considerarse como criterio real de selección que las de otro tipo como la tradicional recomendación o la procedencia de clase y grupo social encubierta vía la institución educativa de procedencia. Al pasar el tiempo, y ya hoy en la transición, la inconformidad persiste puesto que no se han logrado aún estos arreglos institucionales en el manejo del personal público. En la administración pública federal mexicana, para los de confianza no existe y para los de base es insuficiente.

TERCERA PARTE

¿Un SCC mexicano?

Las dos primeras partes permiten aprovechar la experiencia japonesa previa diferenciación de una forma de gobierno parlamentaria y presidencial y las respectivas trayectorias históricas de ambas naciones. En ambos países existe un burocracia federal o nacional, respectivamente. Asimismo, ambos países cuentan, acorde con el marco conceptual definido en la primera parte, con un SAPP aunque distintos, uno tipo Botín y el otro tipo SCC-SP. Estas categorías permiten una comparación relativamente confiable para llegar a conclusiones valiosas a modo de inferencias propositivas.

Más importante todavía, posibilita al lector remontar el presente y la prospectiva del tema con mayores recursos para el análisis y debate en el contexto actual de la nueva Ley Federal del Servicio Público Profesional en la Administración Pública Federal (abril del año 2003). A este respecto, cabrían algunas reflexiones con base en la comparación

del SAPP diseñado en la nueva LSPC-APF y el actualmente en operación en Japón.

Primera reflexión

Empleando la metodología sistémica de Kaplan,⁴⁴ se debe reconocer la naturaleza compleja de un SAPP-SCC por sus relaciones con los cuatro subsistemas que componen el sistema social: político, cultural, social y económico, ya que es un sistema integral de administración para el personal público (SAPP) que opera en las diferentes Secretarías de la administración pública federal mexicana, en áreas de acción política, cultural, social o económica.

Por otra parte, como lo muestra la experiencia japonesa, los SAPP-SCC fungen como catalizadores del cambio social. Es decir, permiten avanzar más rápido o más lento en un proceso de cambio social según sea la percepción de la incertidumbre, las áreas estratégicas a desarrollar del país en cuestión y el riesgo global que este tipo de procesos generan. Los SAPP-SCC permiten estabilizar o eliminar factores de alta vulnerabilidad para la Sociedad, simultáneamente posibilitan el desarrollo administrativo de los órganos del Estado vinculados al Poder Ejecutivo y de la Sociedad Civil vinculados con las fuerzas productivas. Así, los SAPP-SCC son un sistema de recursos humanos públicos pertenecientes a la sociedad, clave en la relación dinámica y conflictiva entre el Estado-Sociedad Civil. Su propósito es reducir la incertidumbre y generar confianza entre las diferentes clases y grupos sociales.⁴⁵

En suma, es una garantía para el sistema social a fin de que las fuerzas políticas en pugna no se desborden cuando se sucedan las alter-

⁴⁴ Marcos Kaplan, *op. cit.*, 1980.

⁴⁵ Por ello, los SAPP-SCC han sido reformados para hacerlos más flexibles, descentralizados y eficientes, pero no han sido eliminados o desaparecidos como pudiera creerse; de hecho, para el caso inglés, el PM John Major revaloró el SCC (Méndez, *op. cit.*, p. 486). En el caso japonés, aunque se seguirá reduciendo el número de empleados

nancias de poder entre gobiernos democráticos. No obstante, también se debe reconocer que un SAPP-SCC materializa el poder de la burocracia, por ello se deben poner reglas claras para su acotamiento a fin de no caer presa de ello como ha ocurrido en Inglaterra y Japón. Dos formas efectivas de hacerlo son: la transparencia y acceso en la información gubernamental y rendición de cuentas, donde afortunadamente ya hemos avanzado.⁴⁶

Estas son políticas paralelas estratégicas que —junto con otras como la descentralización y eliminación de organizaciones gubernamentales que ya no tienen razón de ser— deben ser llevadas a cabo para que no se pierda ni la dirección ni el control gubernamental en manos de la burocracia.

Esto nos lleva, por otro lado, al problema del alineamiento estratégico o de interrelación⁴⁷ que se debe crear y mantener entre las políticas gubernamentales sustantivas y las políticas gubernamentales de apoyo como las localizadas en la administración y gestión de los recursos públicos: financieros, materiales, técnicos, pero en particular los humanos.

En este sentido, la nueva LSPC-APF no debe ser vista como una única acción parlamentaria del Estado mexicano, sino como parte de otras que se han aprobado (*v.gr.* Ley Federal de Transparencia y Acceso

del SAPP-SCC vía transferencia a gobiernos locales, ciertos componentes fundamentales del SAPP-SCC-SP se conservan. Administrative Reform Headquarters, Tokio, Central Government Reform of Japan, January, 2001.

⁴⁶“Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio, 2002, pp. 2-15.

⁴⁷ Que significa, por un lado, la formulación adecuada de políticas (hipótesis plausibles) y su implementación (capacidad de alcanzar las consecuencias previstas en las hipótesis a través de acciones) que incluye la idea de “programa” como la articulación lógica entre hipótesis plausibles y acciones subsecuentes para realizar las hipótesis, es decir, la interrelación sistémica de ambas. J. Pressman y A. Wildavsky, *Implementación como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, FCE/CNCP, 1980, pp. 54-55. Para el alineamiento estratégico entre ambos tipos de políticas gubernamentales debe existir un dominio unificado de dirección de la gestión pública en áreas como presupuesto y servicio civil. Barzelay, 2001, pp. 78-79.

a la Información Pública) y que están creando un nuevo marco institucional en el Estado de Derecho Mexicano. Estas podemos entenderlas como reformas posteriores a las primeras reformas estructurales de los ochenta y noventa.

Segunda Reflexión

De conformidad con el estándar internacional de la legislación sobre los SAPP-SCC reconocida por la OCDE en 1996,⁴⁸ la mayoría de los elementos están presentes, por ejemplo, el objetivo y delimitación del conjunto de personal público comprendido por la nueva LSPC-APF en “Disposiciones Generales” (artículos 1-9). El objeto es “establecer las bases para la organización y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada”; además, determina aquellas instancias excluidas para ser administradas por otros sistemas como las entidades del sector paraestatal (artículo 1). Por último, la nueva LSPC-APF comprende lo que de manera coloquial se conocía como mandos medios (personal de confianza como sigue: enlaces, jefes de departamento, subdirectores, directores y directores generales adjuntos) más uno superior: los directores generales (artículo 5o.).

A este respecto, en un esfuerzo por contar con un panorama completo del personal público federal en México, o sea, un SAPP de toda la APF (centralizada y paraestatal), estaríamos identificando cuando menos cinco categorías diferentes de personal público civil a administrar: de base, de carrera —sectoriales, como son: magisterio, servicio exterior, médico, electoral y los de otras entidades paraestatales (que no “entra” al nuevo SAPP-SED-M, artículo 8 de la nueva LSPC-APF)—, de confianza —enlaces, mandos medios+directores generales que cubriría el nuevo SAPP-SED-M—, personal de confianza —“gabinetes de apoyo”— y personal de confianza —oficiales mayores, jefes de unidad, jefes de

⁴⁸ Andrés Roemer y B. Esteban Moctezuma, *Por un gobierno con resultados*, México, FCE, 1999, pp. 231-256.

departamento administrativo, subsecretarios y secretarios de Estado (también dejados fuera, artículo 8). Esta clasificación es útil porque nos vuelve a remitir al problema de dónde adolecemos de marco jurídico regulatorio expreso (vacío jurídico) y a prever la creación y aprobación de nuevas leyes. De ser así, llama la atención la ausencia de un SAPP, tipo SED para los altos rangos de la administración pública mexicana descritos en el quinto segmento, mismo que existe en los países socios de la OCDE. El cuarto segmento, también debería reglamentarse aunque habría que analizar si por ley o por reglamento.

Dada su cobertura, se puede afirmar que este modelo es autóctono pues no abarca todo el “personal de base” que en otros SAPP-SCC se incorporan, como el japonés. Varias características podrían indicarnos que este híbrido mexicano permite ponernos a la vanguardia en relación al SAPP-SCC-SP japonés. Aún más, tal vez nos permite contar con un diseño pos-weberiano al incorporar elementos de descentralización (artículos 2, 72-75), igualdad de oportunidades a través de convocatorias públicas (artículos 2 y 21, 25-28), flexibilidad en dirección y control por medio del subsistema de control y evaluación (artículos 64-66), y transparencia y rendición de cuentas (obligaciones de los servidores de carrera, artículo 11, y el subsistema de evaluación del desempeño, artículos 54-58). También quedan establecidos los principios rectores del sistema: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito (artículo 2, tercer párrafo), muy importante para definir y practicar la ética del servicio público.

En la “Estructura del Sistema de Servicio Profesional de Carrera” quedan explícitos los elementos anteriores y los tradicionales para su operación como los subsistemas de ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades⁴⁹ y separación. Adicionalmente, las estratégicas innovaciones administrativas: el subsistema de evaluación del desempeño referido al personal del servicio profesional; el

⁴⁹ No existe especificado en la Ley que se debe crear una escuela especial para capacitar a los servidores del servicio público nacional (SPN). Sin embargo, de hecho se fundó años después el Instituto Nacional de Administración Pública donde se entrena, actualiza y capacita al personal del SPN.

subsistema de planeación y el subsistema de evaluación y control de todo el sistema del servicio profesional de carrera garantizan su dirección y control.

¿El SAPP contenido por la LSPC-APF es un tipo SCC avanzado o un nuevo tipo, más centrado en el desempeño y los resultados, denominado SAPP-SED? Esto es un dilema, porque el proceso de instrumentación apenas comenzará; no tenemos información sobre resultados, sólo sobre el diseño del sistema. Por los elementos innovadores señalados, grado de apertura, cobertura, nivel de gobierno y el segmento de la administración pública federal al que se circunscribe, grado de flexibilidad para adecuarlo sectorialmente y la descentralización de la operación que ofrece, se podría considerar como un SAPP-SED, subtipo mexicano por contraste con el neozelandés, por ejemplo. Así, proponemos bautizarlo como SAPP-SED-M sin dejar de observar que deberá ser confirmado o disconfirmado por los resultados y efectos que su operación reporte.

Otro factor característico es que será dirigido, coordinado, monitoreado y evaluado por la Secretaría de la Función Pública (artículo 68) —dependencia de nueva creación que ha sustituido a la actual SECODAM mediante importantes reformas funcionales; entre ellas, la parte de fiscalización será entregada al Poder Legislativo. Se especifican algunas previsiones presupuestales por inicio de operaciones, superando un punto de conflicto con funcionarios de la SHCP. Este había sido un factor serio de restricción para esta Ley resuelta en el artículo 6 transitorio. La fecha límite para su operación completa en tres años (artículo 4 transitorio) —abril del 2006—; plantea muchos retos, pero hay la capacidad humana y los medios tecnológicos y materiales para resolverlos.

En cuanto costos y beneficios (para aquéllos que se preocupen demasiado por los “costos”) ésta es una de las mejores inversiones en capital humano, porque la configuración de la administración pública como institución y organización es determinante para el progreso y bienestar del país al encargarse, entre otras funciones, de ejecutar las políticas de los gobiernos federales. En definitiva no hay costos, es una inversión, aunque se deberán cuidar aspectos básicos de economía,

eficiencia y efectividad a la hora de efectuarlos, es decir, a la hora de operar los subsistemas correspondientes y evaluar los resultados (previsto de antemando en reformas simultáneas que se proponen a la Ley de Planeación, artículo 9; y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 19).

Sin embargo, se dejan al reglamento aspectos importantes que podrían ser controversiales como remuneraciones, derecho de asociación y de huelga, que en el caso de la Ley del Servicio Público Nacional de Japón, sí se contemplan dentro del articulado de la propia Ley. En remuneraciones (artículos 62 al 70, Anexo Uno), se prescribe la elaboración y publicación de un plan anual de pagos, calendario de pagos, consideraciones para la determinación de la remuneración como el costo de la vida, composición del plan de pagos y su revisión, reglas sobre la elaboración de nómina y acciones en contra de pagos indebidos o mal hechos. Todo lo anterior, ausente en el marco de la nueva LSPC-APF.

En lo relativo al derecho de asociación —prescrito en las garantías individuales mexicanas, artículo 9 Constitucional—, por no estar legislado en la nueva LSPC-APF, es posible que sea un tema a debatir por parte de los empleados del servicio tarde o temprano, a no ser que se acepte que el SAPP-SED-M garantice los derechos de los servidores públicos y éstos queden de conformidad, lo cual sería un cambio de cultura fundamental, elevando la estabilidad administrativa vía la credibilidad y confianza en el nuevo sistema.

Lo anterior queda previsto en el Título Cuarto de la nueva LSPC-APF, capítulo primero, “Del Recurso de Revocación” (artículos 76-78), excepto en lo concerniente a los conflictos individuales de carácter laboral. Sobre éstos, en el capítulo segundo, “De las Competencias” (artículos 79-80), se dice que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer este tipo de conflictos laborales donde la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo serán aplicables. En los conflictos de administrativos la competencia recaerá en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Así, la nueva LSPC-APC es una ley administrativa, no laboral.

En contraparte, en Japón, el derecho de asociación se contempla y legisla en la Ley del Servicio Público Nacional en la Sección IX del Capítulo III bajo el título “Organización del Empleado”, definiendo su significado —quiénes están autorizados y quiénes no— basados en qué principios, los requisitos de la organización para establecerse y registrarse legalmente, y aún más, contempla ilustrativas prescripciones acerca de las negociaciones, las comisiones de empleados a dichas organizaciones y el principio de no discriminación por pertenecer a alguna de ellas.

En materia de huelga, está claramente establecido en el artículo 98 que el personal público perteneciente al “SAPP-SCC-SP”, no podrá ir a huelga o emplear tácticas de entorpecimiento y dilación que reduzcan la eficiencia del servicio público otorgado por el gobierno, prescripción ausente en la nueva LSPC-APF. Como todo SAPP-SCC, establece las responsabilidades del sistema para no permitir el despido injustificado y aplicar derechos de revisión y apelación entre otros, al igual que lo hace la nueva LSPC-APF.

Con base en lo anterior, se anticipan futuras modificaciones a la nueva LSPC-APF en lo relativo a la huelga o paro de labores, libertad de asociación y los posibles emplazamientos a juicio laboral. Obviamente, la coyuntura sería determinada por los diferentes actores y su percepción de la incertidumbre. En lo referente a los principios generales, sería conveniente debatir uno primordial de la experiencia japonesa: la adaptación del “SAPP-SCC-SP” a las condiciones generales de la Sociedad (artículo 28) del sistema japonés. Este principio haría más flexible al SAPP-SED-M para responder a imponderables graves que afecten al sistema social en su conjunto, al dar y letigimar el margen de maniobra financiero-presupuestal del gobierno para proponer o hacer las adecuaciones pertinentes en los casos de crisis y/o de bonanza que el país enfrente.

Tercera Reflexión

En lo relativo a la parte constitucional, se detecta una parte muy controversial:

a) ¿Deberán ser contempladas prescripciones sobre el SPC en el artículo 123 constitucional reformando el apartado B?

b) ¿O sería en un inciso *c* especial?

c) ¿Podría ser contemplado en el Título Tercero, Capítulo Cuarto, debido a su carácter orgánico y especial que posee con el Estado mexicano y específicamente con el Poder Ejecutivo Federal?

d) ¿Se mantiene sin mención tal y como ha entrado en vigor? Estas preguntas son relevantes para establecer las reglas de juego por las que se pudiera resolver en un sentido o en otro, lo que tiene que ver con el derecho a huelga, por ejemplo.

Asimismo, los términos y condiciones del derecho a asociación, en el caso japonés, contempla el derecho a asociarse de acuerdo con la naturaleza de sus tareas claramente establecidas por la propia Ley del Servicio Público Nacional del Japón.

Cuarta Reflexión

En relación a la eventual instrumentación del SAPP-SED-M, se puede apreciar que la parte de la descentralización a través de los comités (Título Tercero, "De la Estructura del Sistema de Servicio Profesional de Carrera", Capítulo Noveno, Sección Tercera, artículos 72-75), posibilitará una mayor velocidad de instrumentación y adaptación a particularidades de cada Secretaría con respecto a sus necesidades y misión.

Es de esperarse que durante las diferentes etapas de la fase de instrumentación esté presente la reacción desfavorable del personal público no contemplado que forma parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), priísta por tradición. Aunque la nueva LSPC-APF contempla su incorporación vía convocatoria pública

y pase de exámenes, sólo que deberá contar con licencia o separarse de su plaza sindical para poder acceder al sistema (artículo 6o.). En este punto, la cuestión radicará en el grado de aceptación (confianza) que los trabajadores de base muestren hacia el nuevo SAPP-SED-M que se pretende desarrollar.

Quinta Reflexión

En cuanto a las expectativas por actores políticos, económicos y sociales:

1. Para los actores políticos las consecuencias serán importantes, porque el SAPP-SED-M reducirá los márgenes de maniobra discrecionales de cada nuevo grupo gobernante, garantizando el orden institucional. Es decir, la facultades meta-constitucionales del Poder Ejecutivo Federal tenderán a desaparecer.⁵⁰ El subsistema político incrementará sus niveles de certidumbre y estabilidad.

2. Por parte de actores económicos, el panorama es alentador porque las decisiones económicas que se toman cotidianamente podrán tener un elemento de certidumbre más, al menos el término del mercado laboral burocrático de mandos medios. Estabilidad administrativa.

3. Sociales: los ciudadanos mexicanos en general podrán estar más tranquilos al contar con interlocutores (servidores públicos) claramente identificables que no desaparecen en el mar del olvido o impunidad cuando las cosas salen mal, lo cual fue práctica común en el sistema de botín.

4. Queda la expectativa de cuándo llegarán los SAPP-SED-M a las administraciones públicas municipales; sin duda, uno de los retos que sigue y que converge con el tema del nuevo federalismo. Este hecho completaría la geografía de la estabilidad tridimensional (política, administrativa y económica) en todo México.

⁵⁰ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

Sexta Reflexión

En el caso japonés, la Agencia Nacional de Personal con personalidad jurídica propia y alto grado de autonomía respecto al gobierno en turno, es la encargada de dirigir y normar a todo el SAPP-SCC-SP. En el caso mexicano, la nueva LSPC-APF dicta que será una dependencia de Estado la encargada de hacerlo, la Secretaría de la Función Pública, lo cual es una fuente potencial de conflicto futuro, ya que dispara niveles relativamente altos de incertidumbre desde la perspectiva de la democracia y el equilibrio de poderes. El usar una dependencia del Poder Ejecutivo, aparenta no garantizar la neutralidad o imparcialidad requerida para que el SAPP-SED-M opere fuera del alcance de los intereses del grupo y partido en el poder.

El caso japonés llama la atención porque contrasta; el órgano rector del SAPP-SCC-SP es una comisión integrada de modo tripartita por ciudadanos de reconocido prestigio, con claros requisitos establecidos, actúa independiente del Poder Ejecutivo y que deben ser nombrados por ambas Cámaras de la Dieta (artículo 5o. de la LSPN, Anexo Uno).

Séptima Reflexión

Debido a que surge del Poder Legislativo Federal (PLF), éste es un paso histórico, ya que el PLF parte de su papel tradicional de control y contrapeso del Poder Ejecutivo Federal, cuya finalidad era más reactiva que proactiva. Hoy interviene en la reforma de la administración pública federal y por medio de ella contribuye a la Reforma del Estado mexicano. El PLF confirma su voluntad de ser un poder público más de vanguardia con la posibilidad de crear instituciones que permitan consolidar la democracia y el Estado de Derecho mexicanos, así como potenciar el desarrollo ulterior de la sociedad mexicana,⁵¹ lo hace dán-

⁵¹Benito Castro, "Punto de Debate", *Prospectiva 14*, México, noviembre, 1999, p. 34.

donos a partir de la expectativa de estabilidad administrativa una mayor estabilidad política y económica. Esta reducción en la incertidumbre y vulnerabilidad del sistema social mexicano es necesaria debido al contexto global altamente competitivo y de condiciones dramáticas de pobreza de millones. Esperemos que no sea la única legislación en este sentido, sino que incorpore otras como la energética, la fiscal, la laboral y la Judicial.

Conclusiones

Al corto plazo, las perspectivas de un SAPP, tipo SCC tradicional en México, son muy pocas. El personal público que abarca es relativamente pequeño, sólo el segmento de mandos medios de la categoría “personal de confianza”; por abajo de la pirámide jerárquica queda fuera todo el personal de la categoría de “base”, y por arriba, los de la categoría “mandos superiores o políticos”, así carece de la integralidad propia de los SAPP-SCC tradicionales. Por otro lado, la nueva LSPC-APF no prevee un sistema que tenga las características indeseables propias de los SAPP-SCC que los llevaron a ser reformados en las últimas tres décadas. Dichas características son: voluminoso, centralizado, inflexible, sordo e intocable. A saber, voluminoso en cuanto a emplear un número no necesario de personal público; centralizado en la toma de decisiones sobre la gestión del personal público; inflexible al no obedecer al gobierno en turno; sordo por su poca o nula interlocución con la sociedad civil e intocable por los altos grados de impunidad de que goza.

El SAPP-SED-M es autóctono porque la amplitud de la cobertura de personal público de la nueva LSPC-APF no corresponde al estándar internacional de la mayoría de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en particular el presentado en la experiencia del Japón. Tal parece que hemos diseñado una alternativa que respeta el marco institucional heredado del corporativismo mexicano, es decir, la organización burocrático-sindical de una parte del personal público federal.

En cuanto a la hipótesis tres, dado que los componentes de ingreso, selección, desarrollo, promoción y retiro siguen encontrándose, podemos asumir que este SAPP podría ser un tipo SCC pero más de vanguardia al ser más ligero, descentralizado, flexible, sensible y fiscalizable. Por tanto, también sería mucho más factible hablar de un nuevo tipo de SAPP, el Servicio por Evaluación del Desempeño (SAPP-SED) que podría evolutivamente ser superior al SAPP-SCC-SP japonés descrito. Sus características más contrastantes son la relativa independencia respecto al Poder Ejecutivo, la cobertura de personal público federal y el segmento de la administración pública mexicana a que aplica. No obstante, por estas características es que podemos hablar de un modelo más autóctono de SAPP-SED-M por contraposición al todavía operando SAPP, tipo de Botín.

Consideraciones finales

1. En relación con el problema de un marco jurídico integral sobre un sólo SAPP mexicano para toda la administración pública federal —siguiendo la clasificación presentada y en pro de un ordenamiento tentativo— estamos hablando de cinco diferentes sub-SAPPs con sus respectivas leyes o reglamentos que vendrían a conformar un orden institucional particular del derecho administrativo público mexicano; a saber, el relativo al conjunto de leyes, reglamentos y demás normas sobre la administración del personal público federal.

2. En lo relativo a las restricciones de ciertos derechos laborales de quienes se inclinan por la carrera de servicio público profesional. Al parecer, con base en la experiencia de otros SAPPs —tipo SCC, y particularmente el japonés— se debe regular expresamente sobre las restricciones en materia de libre asociación y huelga, basados en la idea de que estos derechos sin acotamiento podrían paralizar la acción del gobierno y la eficiencia, eficacia y efectividad del servicio público en detrimento de toda la sociedad. En el México de hoy, parece ser un debate pendiente y no abordado en el texto de la nueva LSPC-APF, pero no significa que los actores no lo pudiesen hacer en el corto plazo.

3. El diseño del SAPP-SED-M para el conjunto de personal público de confianza (enlaces+mandos medios+directores generales) que no forma parte del grupo gobernante en turno, es positivo y constituye un paso más en la mejora y modernización de los sistemas de administración de los recursos públicos. Por un lado, garantiza el respeto de los derechos de los servidores públicos que cubre y, por el otro, reclama obligaciones de buen servicio y responsabilidad personal para con la ciudadanía. Ante los desafíos que la etapa de instrumentación trae consigo, cabría recoger de la comparación con el SAPP-SCC-SP japonés cuatro lecciones relevantes al menos:

a) El principio de adaptación del sistema a las condiciones generales de la sociedad;

b) La obligación de lograr la mejora permanente de la eficiencia del servicio público;

c) El grado de autonomía del órgano central de dirección, control y mejora del SCC japonés, gobernado a través de comisionados ciudadanos;

d) Esperar eventuales modificaciones a la nueva LSPC-APF en un periodo muy corto de tiempo, dos años quizá.

4. Un aspecto importante tiene que ver con el grado de participación social cuyo espacio sería deseable ampliar para asegurar mejores resultados sistémicos. Aunque el SAPP-SED-M contempla una participación limitada de los servidores públicos en los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia federal (artículo 74). Asimismo, en el Consejo Consultivo se contempla la participación de un representante de los sectores privado y social (artículo 70). Cabe recordar que la participación social es un poderoso recurso legitimador y fortalece la esencial oferta de este tipo de SAPPs por sobre los decimónicos y los del siglo XX, al replantear el conflicto entre el empleador y el empleado ya no en términos de respeto a sus derechos —los cuales ya están garantizados de hecho—, sino en términos de la misión social de la organización gubernamental a la que pertenece.

5. Por último, en un contexto nacional e internacional tendiente a la complejidad, el contar al menos con el diseño del SPC-APF en términos de un posible SAPP-SED es bastante alentador. Sin embargo, quedan pendientes de contestar preguntas clave: ¿es previsible la superación del debate académico sobre la necesidad de un modelo weberiano en México? ¿El sistema es lo suficientemente abierto como para permitir una evolución constante, al ritmo de la evolución de la relación Estado-Sociedad Civil mexicanos y del dinámico contexto internacional? ¿Cómo será el diseño organizacional que mejor corresponda con el diseño institucional del sistema? La Secretaría de la Función Pública encargada de dirigirlo ¿qué diseño organizacional asumirá? ¿Desde la perspectiva de las expectativas sociales de los diversos actores de la Sociedad Civil y el Estado, funcionará? ¿Qué tan costoso será? ¿Abaratará la inversión inicial la descentralización de la operación, el uso de nuevas tecnologías y el empleo de infraestructura pública como instalaciones universitarias? ¿Convergerán los cinco sub-SAPPs en uno? Para todas estas preguntas, sólo la trayectoria futura y el devenir histórico nos traerán los hechos con los cuales se podrá formular la respuesta.

ANEXO UNO

La Ley del Servicio Público Nacional de Japón

La Ley de Servicio Público Nacional (LSPN) fue promulgada en julio de 1948, durante la ocupación de las fuerzas aliadas. Consiste en cuatro capítulos más uno de "Previsiones Complementarias", integrada con 111 y 17 artículos, respectivamente. La LSPN es el marco jurídico fundamental del sistema de servicio civil nacional en Japón. Los gobiernos locales se rigen por la respectiva ley del servicio civil.

La LSPN en el capítulo primero señala el objeto de la Ley y su efecto; define lo que es el personal del servicio civil especial y el regular, y contempla los artículos 1 y 2. El capítulo segundo trata lo relativo a las agencias centrales de personal, define los roles de cada

autoridad con facultades en la administración de personal: el Primer Ministro y la Agencia Nacional de Personal (National Personnel Authority, ANP). Determina que la ANP debe ser presidida por tres comisionados, los requisitos para ser comisionado, duración del cargo, retiro y remoción, así como el procedimiento judicial sobre presuntos cargos judiciales y acusaciones y remuneraciones. Asimismo, sobre la presidencia de la ANP, forma de trabajo, presupuesto, funciones ejecutivas del director general y las reglas y directrices que la ANP está facultada expedir dentro de las atribuciones concedidas por Ley. También puede conducir investigaciones sobre asuntos concernientes a administración de personal.

Por otra parte, faculta al Primer Ministro (PM) para que administre asuntos relacionados con eficiencia, bienestar y disciplina del personal público, llevar archivos personales y reportes estadísticos. La Ley prevé que las funciones administrativas de personal puedan delegarse y que debe haber un funcionario encargado de estos asuntos en cada ministerio o agencia (equivalente en México a la Oficialía Mayor). La ANP puede hacer recomendaciones para el mejoramiento de la administración de personal y aconsejar sobre la promulgación, corrección o revocación de leyes y órdenes. Además, debe reportar cada año a la Dieta (Parlamento) y al Gabinete sobre sus actividades. Este capítulo abarca del artículo 3o. hasta el 26o.

El tercer capítulo y el más extenso, denominado “Estándares para el Servicio”, se divide en nueve secciones de la siguiente manera:

•*Sección Uno.* Reglas Generales. Establece los dos principios básicos del SCC: el principio de igualdad de oportunidades y el de ajuste a las condiciones generales de la sociedad.

•*Sección Dos.* Plan de Clasificación de Posiciones. Trata lineamientos generales a su aplicación, distribución y prohibición de su uso para efectos diferentes a los establecidos por la Ley.

•*Sección Tres.* Trata lo concerniente a las reglas básicas para la nominación y remoción de personal. Se divide en cinco apartados:

•*Sección Cuarta.* Remuneración. Establece el principio de que el

personal debe ser compensado sobre las bases de sus responsabilidades y obligaciones correspondientes a su posición.

•*Sección Quinta. Eficiencia.* Define estándares generales para lograr mejoramientos continuos en la eficiencia del personal.⁵² Contempla la evaluación del desempeño laboral y programas de desarrollo de personal tales como entrenamiento y capacitación, salud, recreación, seguridad y bienestar.

•*Sección Sexta. Status, sanciones y garantías.*

•*Sección Séptima. Disciplina en el Servicio (artículos 96-106).* Se establecen las reglas generales sobre las obligaciones de los empleados en lo relativo a la disciplina del servicio: el juramento, la obediencia a las leyes y órdenes de superiores, prohibición de actos que causen descrédito del servicio, preservación de secretos, obligación de prestar atención a sus tareas durante las horas de trabajo, prohibición de activismo político o de algún otro negocio en particular, el ámbito de obligaciones y las condiciones de trabajo.

•*Sección Octava. Plan de Pensiones para el Retiro (artículos 107-108),* trata lo relativo al establecimiento del Plan de Pensiones para el Retiro.

•*Sección Novena. Organizaciones de Empleados (artículo 108-2/7).* Contiene disposiciones sobre las características generales de las organizaciones de empleados como registro, organizaciones incorporadas, negociación, restricción para participar en actividades exclusivas de las organizaciones de empleados públicos y la prohibición de trato adverso hacia servidores públicos que realicen tareas de este tipo.

El cuarto capítulo, Previsiones Penales (artículos 109-111), trata lo relativo a la determinación de los casos que ameritan sanción penal económica (multa), o prisión por uno y/o tres años. El capítulo quinto, Previsiones Complementarias (artículos 1-17), detalla provisiones sobre una comisión temporal encargada de llevar a efecto la LSPN publicada en noviembre de 1947 y prescribe la preeminencia de esta ley sobre otras particulares relativas a personal. Cabe mencionarse que en 1948 se

⁵² Control del proceso administrativo.

revisó la LSPN, conteniendo prescripciones temporales sobre su entrada en vigor.⁵³

ANEXO DOS

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF de México

La Nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC-APF) fue promulgada el 10 de abril de 2003. Consiste en cuatro Títulos más uno de “Transitorios”, integrados con 87 artículos, respectivamente. LSPC-APF es el marco jurídico del nuevo sistema (aún no opera) de Servicio Público de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada en México para el segmento de personal de confianza rango mandos medios. Cabe resaltar que los gobiernos locales mexicanos no cuentan con una Ley de esta naturaleza.

La LSPC-APF en lo que se refiere al Título Primero; “Disposiciones Generales” (artículos 1-9), indica el objeto de la Ley: establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del sistema de SPC en las dependencias de la APF Centralizada y autoriza que el sector paraestatal pueda eventualmente crear los propios (artículo 1). En el artículo 2 determina que el sistema es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la propia función pública en beneficio de la sociedad; asimismo, señala que el sistema dependerá del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la APF.

Por último, enuncia los principios éticos rectores del sistema: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. El artículo 3 define las categorías jurídicas. El artículo 4 clasifica a los servidores públicos de carrera en eventuales y titulares.

⁵³ Recuérdese que éste es el nuevo sistema de servicio civil de carrera que suplantó al de la pre-Guerra.

El artículo 5 define los rangos del personal público objeto de la Ley: director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace; asimismo, homólogos y rangos intermedios que existan. El artículo 6 autoriza que el personal de libre designación y el de base tengan acceso al sistema siguiendo los procedimientos que la Ley establece. El artículo 7 define que el Gabinete de Apoyo es la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Organos Desconcentrados y equivalentes compuestas por secretarías particulares, coordinaciones de asesores, de comunicación social y servicios de apoyo; su personal es de libre designación. El artículo 8 delimita los segmentos de personal a excluir del sistema.

En el Título Segundo, “De los Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos de Carrera” (artículos 10-12) se describen los nueve derechos y 10 obligaciones de los Servidores Públicos de Carrera, lo cual da legalidad a los mandos medios. En el Título Tercero, “De la Estructura del Sistema de SPC” (artículos 13-75) da cuenta de los subsistemas que comprende el sistema de SPC: de planeación de Recursos Humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación y control y evaluación.

Asimismo, de la “Estructura Funcional” (Capítulo Segundo, artículos 14-15) y prosigue con las disposiciones relativas a cada uno de los subsistemas descritos hasta del Capítulo Tercero al Octavo (artículos 21-66). En el Capítulo Noveno, “De la Estructura Orgánica del Sistema” (artículos 67-75) se especifica lo relativo a la Secretaría de la Función Pública, del Consejo Consultivo y de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.

Por su parte, en el Título Cuarto (artículos 76-77) se establecen los procedimientos básicos del recurso de revocación y el de las competencias. Por último, en “Transitorios”, se localizan siete, donde se indica, entre otras cosas, que “El Sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de esta Ley” (Artículo Transitorio, Título Cuarto, párrafo dos).

Bibliografía

Abe, Hitoshi; Muneyuki, Shindo y Kawato, Sadafumi, *The Government and Politics of Japan*, Tokyo, Japón, University of Tokyo Press, 1994, p. 237.

Arellano, David; Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo, *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Porrúa/CIDE, 2000, pp. 428.

Administrative Reform Headquarters, Tokyo, Central Government Reform of Japan, January, 2000, 33 pp.

Auping Birch, Juan, *Las crisis sexenales recurrentes de México*, México, edición del autor, julio, 1995, 32 pp.

Barzelay, M., *The New Public Management, Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press y Russell Foundation, 2001, 218 pp.

Bell, Daniel, "El hogar público: sobre la 'Sociología Fiscal' y la 'Sociedad Liberal', Capítulo 6, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, México, Alianza Editorial, 1993, pp. 209-263.

Castro, Benito, "El Servicio Civil de Carrera, la experiencia de Japón", en *Prospectiva* 8, México, noviembre, 1997, pp. 38-45.

Crozier, M., *Estado modesto, Estado moderno, estrategia para el cambio*, México, FCE, 1992, 291 pp.

Chávez Presa, Jorge, *Para recobrar la confianza en el gobierno, hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, FCE, 2002, 336 pp.

Guerrero, Omar, *La Administración Pública del Estado capitalista*, México, Fomtamara, 1988, 277 pp.

Guy, Peters, *La política de la burocracia*, México, FCE/CNCPAP, 1999, 542 pp.

Haro Bélchez, Guillermo, *La función pública en el proceso de modernización nacional*, México, Ed. Propia, 1991, 157 pp.

Haro Belchez, Guillermo, *Servicio Público de Carrera, tradición y perspectivas*, México, Porrúa/INAP, 2000, 297 pp.

Hernández, Adriana, *Administración y desarrollo de personal público*, México, INAP, 1994, 404 pp.

Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, México, FCE, 1980, 219 pp.

Kliksberg, Bernard, *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, México, FCE-INAP, 1996, 276 pp.

Masujima, Toshiyuki y O'uchi Minoru, *The Management and Reform of Japanese Government*, Tokyo, Japón, The Institute of Administrative Management, 1995, p. 359.

Méndez, José Luis, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, 609 pp.

Moctezuma, Esteban y Roemer, Andrés, *Por un gobierno con resultados, el Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, México, FCE, 1999, 318 pp.

Oliás de Lima Gete, Blanca, *La nueva gestión pública*, Madrid, Pearson Educación, 2001, 395 pp.

Okimoto, Daniel, *Between the MITI and the Market, Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford University Press, 1989, p. 259.

Pollit, Ch. y Bouckaert, G., *Public Management Reform, a comparative analysis*, Oxford, Reino Unido, University Press, 2001, 314 pp.

Pressman, J. y Wildavsky, A., *Implementación, como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, FCE/CNCPC, 1998.

Silberman, Bernard, *Cages of Reason*, Chicago, Chicago University Press, 1993, 487 pp.

Uvalle, Ricardo, "La Administración Pública como forma de relación entre el Estado y la sociedad", en *El gobierno en acción, la formación del régimen presidencial de la administración pública*, México, FCE, 1984, 106-114 pp.

Villarreal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*, México, FCE, 1997, 691 pp.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, séptima reimpresión, 1984, 1237 pp.

Leyes

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

Ley del Servicio Público Nacional de Japón, National Personnel Authority, 1994.