



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

“Los Servidores Públicos y el Servicio Civil de Carrera en el Poder Legislativo”

Sergio Arias Franco.

Marzo 2022



Contenido

I. Introducción.....	4
II. Justificación de la realización de la investigación	6
III. Objetivos de la investigación.....	7
IV. Planteamiento y delimitación del problema.....	8
V. Marco teórico y conceptual de referencia	10
VI. Hipótesis.....	13
VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis.....	14
VIII. Conclusiones	41
IX. Bibliografía	43



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Resumen

Durante la mayor parte del Siglo XX y ahora durante el XXI han sido diversas las corrientes de pensamiento y estudiosos de las organizaciones, los que han planteado solución a una pregunta ¿cuál es la mejor forma de organizar los recursos humanos en una organización? El Servicio Civil de Carrera es una pieza clave para la profesionalización de los sectores públicos. En México se ha implementado en la última época en diversas áreas, sin embargo, el Congreso de la Unión ha sido una constante excepción de los sistemas de profesionalización. En este documento se abordará su análisis, necesidad y prospectivas.

Palabras clave. Poder Legislativo, Servicio Civil de Carrera, rendición de cuentas, profesionalización del servicio pública, combate a la corrupción.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

I. Introducción

Durante la mayor parte del Siglo XX y ahora durante el XXI han sido diversas las corrientes de pensamiento y estudiosos de las organizaciones, los que han planteado solución a una pregunta ¿cuál es la mejor forma de organizar los recursos humanos en una organización?

Un sistema que se ha consolidado, sobre todo a partir del triunfo de la democracia liberal y la economía de mercado es el servicio civil de carrera. Sin duda, el servicio civil ha demostrado ser un buen sistema para lograr algunos de los objetivos centrales del gobierno, como son: (i) imparcialidad de los servidores públicos, (ii) un esquema meritocrático para combatir el nepotismo, (iii) la profesionalización del factor humano, (iv) mejorar los resultados del gobierno y (v) favorecer la rendición de cuentas.

Sin embargo, lo cierto es que entre las naciones e incluso al interior de ellas, el desarrollo de los servicios civiles no se da de manera desigual, puesto que hay organizaciones que rápidamente han adoptado este mecanismo de gestión del personal; no obstante, otras son completamente ajenas e incluso mantienen estructuras de organización, mando, jerarquías, etc. muy similares a los de sistemas patrimonialistas de hace siglos.

En México hay buenos esfuerzos por consolidar una cultura de buen gobierno, especialmente en la Administración Pública Federal, donde uno de los ejes centrales ha sido el servicio civil de carrera. Sin embargo, en otras instituciones no hay avances, o son pocos, en lo que se refiere a la administración del personal; en ese extremo se encuentra el Congreso de la Unión. Por ejemplo, la Cámara de Diputados es un órgano de naturaleza eminentemente política, cada legislatura -3 años- se renuevan casi en su totalidad de las estructuras de personal que asesora a los legisladores en la creación de las leyes, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la revisión de la cuenta pública, la ratificación de diversos funcionarios y otras labores que requieren una alta calificación profesional y experiencia acumulada.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Pese a su importancia, esta labor en no pocas ocasiones la realizan personas con mucha lealtad al político, pero con poca capacidad profesional; lo que va en detrimento de la calidad de los productos generados por el Poder Legislativo: malas leyes, malos presupuestos, y mala representación popular.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

II. Justificación de la realización de la investigación

Desde 2020 la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados comenzaron a diseñar un servicio civil de carrera para cambiar la forma de contratación de su personal, al menos dentro de ciertas áreas de apoyo técnico conocidas como “centros de estudio”, quienes se encargan del análisis de temas fiscales, de política pública y de estudios constitucionales y jurídicos para nutrir la toma de decisiones en el parlamento.

En ese marco, es oportuno discutir nuevamente si el servicio civil de carrera es una buena herramienta para transformar instituciones públicas para democratizar su acceso, mejorar la selección del personal que ingresa y las promociones para quienes ya están en la organización.

Particularmente, si este esquema de administración del personal permite introducir cambios organizacionales en instituciones altamente politizadas y acostumbradas al patrimonialismo como el Poder Legislativo, cuya tradición e incluso su naturaleza dinámica, han impedido la consolidación de un cuerpo profesional permanente de servidores públicos, como si lo hay en otras organizaciones públicas; considerando el impacto que las decisiones técnicas ahí tomadas, desde una perspectiva predominantemente política y sin conocimiento en muchos casos, impactan a todos los ciudadanos del país.



III. Objetivos de la investigación

De esta forma, el objetivo de este trabajo de investigación es analizar la razonabilidad de adoptar esquemas de profesionalización del servidor público en el Poder Legislativo, particularmente el proceso para ingresar al servicio civil de carrera de la Cámara de Diputados a partir del 2020.

Finalmente, se analizan los diversos planteamientos sobre las ventajas y desventajas que traería consigo la adopción de un servicio civil como el que se está planteando en la actualidad para operar en la Cámara de Diputados y se ofrece una serie de propuestas concretas, tanto para el diseño de una ley que reglamente el servicio civil en esta institución, como para la mejora de la gestión de los recursos humanos en lo general.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

IV. Planteamiento y delimitación del problema

Ramírez Macías señala que el estudio de las organizaciones y sus componentes esenciales, entre los cuales el principal es el factor humano, son un campo de conocimiento que ha cobrado relevancia para los estudios académicos, pero también para la realidad cotidiana, ya que son la matriz que dirige la evolución social contemporánea¹.

En esa lógica, podemos señalar a F. Taylor como el precursor de los estudios de la teoría de la organización, con un propósito esencial: “lograr una administración racional del trabajo, las tareas y la obtención de altos niveles de productividad, además del logro de la correcta gestión de los recursos materiales y humanos de la organización”². Esto se logra, según la escuela de “administración científica”³ a través de una correcta automatización de los procesos productivos basados en aspectos mecánicos.

Posteriormente Max Weber definió el concepto de burocracia, como una forma de organización humana, basada en las normas impersonales y la racionalidad, que garantiza la máxima eficiencia posible en el logro de sus objetivos y menciona que:

"La experiencia tiende a demostrar universalmente que el tipo de organización administrativa puramente burocrático, desde un punto de vista técnico, es capaz de lograr el grado más alto de eficiencia, y en este sentido, se convierte en el medio formal más racional que se conoce para lograr un control efectivo sobre los seres humanos. Dicho modelo ha demostrado ser superior a cualquiera otra forma de organización en cuanto a precisión, estabilidad, disciplina y operabilidad. Por tanto, hace posible un alto grado en

¹ **Macías Ramírez, José de Jesús.** Teoría de la Organización: Metáforas y Escuelas. <http://revistabuengobierno.org/teoriaysistemasorganizacionales/1.pdf>

² **Taylor Frederick Winslow.** Los Principios de la Administración Científica. Editorial Herrero hermanos, sucesores, S. A. México. https://webooks.co/images/team/academicos/administraciondeempresas/3.Principios_de_la_Administracion_Cientifica_Frederick_Winslow_Taylor.pdf

³ **Raúl Coronilla, Arturo del Castillo.** El Cambio Organizacional: conceptos y controversias. <http://revistabuengobierno.org/teoriaysistemasorganizacionales/3.pdf>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

el cálculo de resultados para los dirigentes de la organización y para quienes tienen relación con ella. Finalmente, es superior tanto en eficiencia como en el alcance de sus operaciones, y es formalmente capaz de realizar cualquier tipo de tareas administrativas"⁴.

En este sentido, el modelo de organización burocrático es un modelo de normas y leyes. De aquí, que tales principios hayan sido adoptados principalmente por las organizaciones públicas, en un contexto de crecimiento cuantitativo y cualitativo de las tareas administrativas del Estado moderno, cada vez más complejas, cada vez más especializadas.

Cabe señalar que Max Weber ideó una teoría general de administración, no obstante, esta se ha asociado generalmente a las organizaciones públicas en lo que se profundiza en el presente escrito. Cuando Webber estudió la burocracia pensó en la mejor forma de administrar los recursos humanos de una organización pública y señaló los siguientes medios para lograrlo:

- La selección y contratación del personal se sustenta en las calificaciones profesionales y en pruebas que las acrediten.
- Los funcionarios ejercen el cargo como su única o principal actividad.
- Los funcionarios pueden hacer una carrera y tienen posibilidad de ascenso
- Los cargos no son de su propiedad.
- La calificación profesional debe estar en constante perfeccionamiento.

De esta manera, se consolidó el primer gran sistema moderno de administración del personal público, ya en un contexto de democrático y de derechos universales, siendo precursor posteriormente de la creación del servicio civil de carrera, mismo que se analiza en el presente trabajo.

⁴ Weber, Max. ¿Qué es la burocracia? Editorial: Coyoacán, México 2011.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

V. Marco teórico y conceptual de referencia

El servicio civil de carrera es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública, no solamente mediante la gestión del personal, desarrollo y promoción como pudieran darse en las organizaciones privadas, además, se basa en los siguientes elementos:

- La neutralidad de grupo o partido político, debido a que busca que el acceso al servicio público no esté influenciado por la orientación ideológica o la militancia.
- El mérito, ya que al servicio público deben ingresar las mujeres y hombres más capaces.
- La igualdad de oportunidades, ya no que no debe haber favoritismos de ninguna índole.

Además, la creación del servicio civil está influida por el sistema político y las reglas institucionales que operan dentro de cada nación, manifestándose, de acuerdo con María del Carmen Pardo, al menos de dos maneras: Primero, las características del sistema político y las instituciones permiten u obstaculizan la adopción de servicios civiles y, esto determina el control y funcionamiento de la gestión del personal y su éxito o fracaso⁵.

De acuerdo con la investigadora Pardo, en cuanto al primer aspecto, son los países democráticos quienes adoptan más fácilmente los esquemas del servicio civil, porque se ajustan a la legalidad y están más interesados en mantener la estabilidad administrativa ante los cambios en el poder político, ya que hay una renovación periódica de los gobernantes y también mayor exigencia de los ciudadanos por gobiernos que se ajusten al cumplimiento de la ley. En cuanto al control y el funcionamiento de los sistemas de gestión del personal, la experiencia indica que en los países democráticos es más eficiente y justo, además de que se reconoce el

⁵ **María del Carmen Pardo.** El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación Av. Coyoacán 1501, Col. Del Valle. https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

mérito y la igualdad de oportunidades, piedra angular de los servicios civiles, protegiéndose estos valores desde la ley. Por otra parte, los gobiernos autoritarios difícilmente estarán interesados en adoptar esquemas de profesionalización, ya que el ejercicio de gobierno está determinado por otros valores.

El servicio civil se pensó como una respuesta a los sistemas de organización patrimoniales, por lo que una primera preocupación fue qué hacer con el personal ante una dinámica de renovación periódica del poder. En ese sentido, se entendió que el servicio civil fue una forma de mantener la gobernabilidad, pues permite:

- Generar estabilidad de funcionarios, ante cambios políticos.
- Generar continuidad de políticas exitosas.
- Mantener la capacidad de respuesta de la Administración Pública.
- La burocracia legitima a la política, dado que los funcionarios de servicio civil tienen contacto más directo con la ciudadanía.

Siguiendo esta ruta, a medida que la democracia empezó a ser la forma de gobierno predominante, los servicios civiles también se preocuparon por profesionalizar el factor humano en las organizaciones públicas bajo estándares liberales y se incorporaron principios que al día de hoy son la base de los sistemas de personal público:

- El Mérito se convirtió en un elemento básico para el reclutamiento y ascenso.
- La Igualdad es otra parte de las bases que se generaron para la selección y promoción.
- Se buscó la Estabilidad en el cargo como un mecanismo para proteger a los servidores públicos de los abusos o condicionamientos políticos.
- La capacitación se convirtió en una forma de garantizar que los ciudadanos reciban el mejor servicio posible.
- Ejercer el cumplimiento de las leyes y la ética pública.
- La transición ordenada entre gobernantes.
- La división clara entre las funciones políticas y las administrativas en el desempeño del gobierno.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Todo en un claro esfuerzo de profesionalización, así como mayor eficiencia y eficacia en el servicio público brindado a los ciudadanos mexicanos. Sin embargo, como se podrá observar no en todas las instituciones ese cambio se ha realizado con el éxito deseado.



VI. Hipótesis

Todo lo anterior, analizado en el contexto mexicano, conduce a diversas interrogantes ¿por qué el servicio profesional de carrera no ha logrado un impacto similar a los lugares que lo han implementado? Y ¿Cuál ha sido la razón de que la implementación de mecanismos de profesionalización no se haya logrado en ciertas instituciones, como, por ejemplo, el Poder Legislativo?

Para ello, se indaga en la construcción del Servicio Civil de Carrera desde sus aspectos conceptuales, en la realidad mexicana y por último en un estudio de caso que muestra una valoración de cómo la Cámara de Diputados inició un esquema de reclutamiento de personal basado en los principios de un Servicio Civil, no obstante, dicho ejercicio no obtuvo el impacto deseado.

La hipótesis que se sostiene es que la falta de implementación real del servicio de carrera en la Cámara de Diputados se ha dado por la falta de certeza legal de su regulación, su naturaleza sui géneris, y los aspectos estrictamente políticos que rigen su desarrollo y que no necesariamente son armónicos con las mejores prácticas en materia de gestión de recursos humanos.



VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

De esta manera podemos decir que el servicio civil, al menos como lo conocemos en el mundo occidental hoy en día, tiene un origen democrático y por lo tanto podríamos decir que tiene por objetivos esenciales⁶ los siguientes:

- La democratización del servicio público: Con lo cual se busca que exista una igualdad de oportunidades para el ingreso en la Administración Pública, la idea es que todos los ciudadanos puedan participar en los concursos de reclutamiento y selección para ingresar a laborar en los órganos públicos. Se ha conformado como un mecanismo que permite a los participantes en el sistema garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a los diversos puestos de la función pública con base en el mérito.
- El combate y erradicación del “sistema de botín”: Al establecer mecanismos legales que regulen la entrada de servidores públicos, se busca la entrada de aquellos que tengan el mejor perfil para ocupar el puesto; en contraste con las viejas prácticas implementadas que privilegiaban la filiación política.
- La profesionalización de la Administración Pública: Para elevar el desempeño y la productividad de los servidores públicos, así como los resultados que se entregan a la sociedad.
- Cambio cultural y funcional en los servidores públicos: Para cambiar la ideología del servidor público, eliminando el clientelismo, el nepotismo y la corrupción; sustituyéndolos por nuevos valores tales como la calidad y eficiencia del servicio público, transparencia, rendición de cuentas, equidad de género, liderazgo, etc.

⁶ **María del Carmen Pardo.** “El Servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2004.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

¿Qué es entonces un servicio civil?

De acuerdo con la ley, el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad⁷.

Dicho lo anterior, el servicio civil de carrera tiene como una de sus metas el mejorar las formas para gestionar los recursos humanos dentro de la administración pública, no solamente mediante la de gestión del personal, desarrollo y promoción, como pudieran darse en las organizaciones privadas, además, se basa en los siguientes elementos:

- La neutralidad de grupo o partido político, debido a que busca que el acceso al servicio público no esté influenciado por la orientación ideológica o la militancia.
- El mérito, ya que al servicio público deben ingresar las mujeres y hombres más capaces.
- La igualdad de oportunidades, ya no que no debe haber favoritismos de ninguna índole.
- Además, la creación del servicio civil está influida por el sistema político y las reglas institucionales que operan dentro de cada nación, condicionado al menos de 2 maneras: Por una parte, por las características de cada uno de los sistemas políticos en los que se desarrolla y sus instituciones, como son la democracia, autoritarismo, etc; por otro lado, se condicionan por el control y funcionamiento de la gestión del personal, es decir, qué tantos mecanismos de profesionalización como es la transparencia, rendición de cuentas, fiscalización, sistema de responsabilidades de los servidores públicos, etc. del sector público existen.

⁷ Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003. <https://www.trabajaen.gob.mx/info/leySPC.pdf>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

¿Cómo funciona y se estructura un servicio civil⁸?

Hablando propiamente de su funcionamiento, retomando a María del Carmen Pardo, los rasgos característicos de los servicios civiles de carrera son los siguientes:

- Selección mediante exámenes tanto teóricos como prácticos.
- La no remoción arbitraria del cargo, sino en función de un esquema previamente definido de separación.
- Neutralidad política del sistema de reclutamiento y promoción.
- La existencia de un evaluador independiente que vigile el funcionamiento del sistema y resuelva controversias.
- Las posiciones de los funcionarios se deciden en función de las necesidades de cada área en la organización, no por medio de acuerdos de carácter político.
- El salario y pensión se pagan en función del cargo, de acuerdo con los niveles de responsabilidad y a tabuladores previamente definidos.
- Los servidores públicos pueden formar trayectorias dentro de las instituciones, es decir, crecer profesionalmente dentro de la organización.
- Los procesos políticos no condicionan la estructura de las organizaciones, ni la gestión del personal.

Las modalidades de los mercados laborales en los servicios civiles, es decir, la forma en la que se entra a la organización se divide en dos grandes sub grupos: un modelo cerrado y otro abierto.

- **Modelo Cerrado:** Donde los funcionarios entran en la parte más baja del escalafón de puestos y van ascendiendo hacia mejores puestos.

⁸ **María Pardo del Carmen.** El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. Auditoría Superior de la Federación.
https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- **Modelo Abierto:** Donde se permite la contratación de personas externas a la organización en cualquier puesto, es decir, no se necesita ingresar por los niveles inferiores, sino que se puede llegar a puestos directivos sin haber pertenecido previamente a la institución.

CERRADOS	ABIERTOS
VENTAJAS	
Fortalecen identidad e imprimen mayor cohesión en las organizaciones. Hay personal unificado, experto en sus áreas de competencia por la experiencia acumulada.	Permiten innovación Se renuevan estructuras de personal Se recluta talento externo
DESVENTAJAS	
Los servidores públicos se vuelven ineficientes por la poca competencia que existe respecto del exterior. Es más difícil atraer nuevo personal externo. Hay poca movilidad en los cargos.	Inexperiencia Alta rotación Menos compromiso hacia la institución Nepotismo

a) Subsistema de ingreso

Propósito	Determinar el perfil deseado para cada puesto concursado y el ingreso al servicio civil de los funcionarios.
------------------	---



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Objetivos:	<p>Definir requisitos para aspirantes (edad, formación académica previa, documentos probatorios, experiencia laboral, nacionalidad).</p> <p>Descripción de procesos de selección (exámenes, revisiones curriculares, entrevistas u otros filtros)</p> <p>Características de puestos ofertados (nivel jerárquico, experiencia, requisitos técnicos o académicos requeridos)</p> <p>Detallar las condiciones de incorporación (grado, sueldo, área de adscripción, perfil de puesto).</p> <p>Establecer y reglamentar periodo de prueba si fuera el caso.</p>
-------------------	---

b) Subsistema de formación de servidores públicos

Propósito	Atender cualquier deficiencia en la formación.
Objetivos:	<p>Homogeneización de conocimientos y habilidades</p> <p>Desarrollo de habilidades específicas para el cargo que desempeñan</p> <p>Valores éticos</p> <p>Motivación del personal</p> <p>Preparación gerencial</p> <p>La inducción al puesto</p> <p>Planeación de las funciones a desarrollar</p> <p>Inducción a la normatividad y procesos administrativos del puesto</p>



c) Subsistema de evaluación

Propósito	Detectar deficiencias en la gestión pública e incumplimiento de los objetivos gubernamentales.
Objetivos:	<p>Definir los instrumentos de medición; cómo se debe evaluar y qué indicadores utilizar, quién debe realizar las mediciones, con qué frecuencia, y con qué recursos cuenta.</p> <p>Vincular los resultados al salario de los funcionarios para alinear los incentivos.</p> <p>Generalmente se establecen dos formas de evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none">• Sobre resultados alcanzados, generalmente de tipo cuantitativo, es decir, cumplimiento de indicadores.• Sobre el impacto del personal en la organización, generalmente de tipo cualitativo, es decir, cumplimiento de objetivos.

d) Subsistema de promoción y carrera

Propósito	Definir patrones de movilidad en el escalafón de la administración pública.
Objetivos:	<p>Seleccionar a los mejores candidatos para ocupar cargos, en función de su desempeño.</p> <p>Dos modelos</p> <p>El elitista: Restringe el ascenso a egresados de ciertas universidades. (Francia, Inglaterra). Movilidad vertical, premia antigüedad, genera especialización.</p>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

	El abierto: Se determina por el desempeño del funcionario, independientemente de su procedencia (USA- Alemania). Movilidad horizontal, favorece cambios, genera alta rotación.
--	--

e) Subsistema de retiro o separación del cargo

Propósito	Restringir las posibilidades de remoción del cargo para los funcionarios.
Objetivos:	Amonestaciones Suspensión Multa Destitución del cargo

En el mismo sentido, Mauricio Merino⁹ ha sostenido que al implementar un servicio civil de carrera necesariamente deben esperarse resultados positivos, de entre los que se pueden recopilar los siguientes:

- El reclutamiento del personal debe cambiar progresivamente a la selección del mismo por sus capacidades y habilidades.
- La antigüedad del personal se convierte en un factor secundario y único de los sistemas de ascenso del personal.
- El desempeño de las tareas burocráticas ya no está estrictamente relacionadas al cumplimiento de la ley y a manuales de organización.

⁹ Merino Mauricio. Los desafíos del servicio civil de carrera en México. Editorial-CIDE-SFP, México 2006.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Existe necesariamente un mayor grado de especialización, así como mayor tecnificación en las organizaciones.
- Autonomía del funcionario ante los ciclos políticos.
- Los funcionarios pueden aspirar a cualquier puesto en función de su mérito.

Algunas de las causas identificadas por las que el servicio civil de carrera no es eficiente y funcional son las siguientes:

- No se cuenta con esquemas sólidos de ejercicio democrático, por lo que los cargos públicos obedecen a una selección orientada por criterios políticos.
- No hay eficiencia administrativa en los gobiernos, por lo que ajustes estructurales para la selección del personal y su profesionalización son elementos aislados y poco desarrollados.
- No hay una fuerte tradición en la profesionalización de la función pública, por lo que la cultura organizacional en el sector público no adopta de buena gana elementos de cambio basados en la profesionalización, por el contrario, en ocasiones se les rechaza.

Implementación del servicio civil en México

Durante muchos años los cambios de administración en el Poder Ejecutivo Federal representaban una auténtica reinención de las estructuras, planes, programas y políticas gubernamentales. Esta grave carencia, que provocó la falta de profesionalización del servicio público y mantuvo a la administración pública federal convertida durante muchos años, en un “sistema de botín”, lo cual, ha sido una de las causas fundamentales del atraso, el burocratismo, la opacidad y la corrupción de la gestión pública en México. Además, el hecho de no contar con sistemas modernos e imparciales de reclutamiento, selección, contratación y evaluación del personal público, aunado a una legislación excesivamente paternalista, crearon el caldo de cultivo en el que se desarrolló una cultura de servicio público poco eficaz



y eficiente, con escasos niveles de formación y alejada de la sociedad a la que estaba destinada a servir.¹⁰

En el 2000, con la transición democrática y al perder el PRI la presidencia de la República, el sistema político cambió. El nuevo grupo de poder propuso una nueva versión disruptiva de lo que históricamente y hasta ese momento era la administración pública. El gobierno de Vicente Fox inició con la transformación de la Administración pública federal en favor de la profesionalización y la permanencia de los servidores públicos especializados en favor del desarrollo del país. La designación de puestos de especialidad tuvo una seria fractura con la política porque la forma de asignación de esos puestos cambió radicalmente.

La descentralización del poder nacida del nuevo régimen del Partido Acción Nacional, así como la apuesta por transitar hacia un modelo de gobierno sustentado en la democracia, hicieron imposible que la Administración Pública transitara esquema burocrático altamente centralizado y jerarquizado a un sistema de méritos; este esquema fue incentivado por la incursión de México en el contexto del modelo económico neoliberal, que obligó a la Administración Pública a generar un esquema de tipo gerencial.

Así pues, con base en estos cambios, la organización y selección del personal se modificó de manera importante el 10 de abril de 2003, cuando fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada, tras una votación a favor de manera unánime en el Congreso de la Unión.

De acuerdo con la Ley del Servicio Profesional de Carrera, el objetivo principal del Sistema del Servicio Profesional de Carrera es buscar y contratar a los mejores hombres y mujeres que pongan sus conocimientos, habilidades y destrezas al

¹⁰Fócil Ortega, Mario Alberto. EL Servicio Profesional de Carrera en México. Las Implicaciones en la implementación de un nuevo modelo para la Administración del Persona Público. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2004. Extraído De <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/110/art/art5.pdf>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

servicio público, permitiéndoles desarrollar una carrera en el servicio público; ingresar y ascender en el gobierno con base en el mérito profesional y aportar con creatividad y profesionalismo sus mejores talentos para beneficio de la sociedad.

No obstante, como se comentó al inicio de este documento, lamentablemente el servicio civil de carrera no ha sido extendido a todas las instituciones del gobierno mexicano, por lo que se ha avanzado de manera desigual en la profesionalización de los servidores públicos.

A continuación, revisamos el caso del servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados.

Análisis de caso" el servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados, convocatoria de reclutamiento de 2020.

a. Precedentes del Servicio Civil en la Cámara de Diputados

En una búsqueda en la Cámara de Diputados de 1980 al año 2000 sobre el concepto de servicio civil de carrera se identificó que este existe en "teoría" desde la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en 1999. Este marco normativo ha tenido dos reformas a lo largo de su historia, una en 2014 y otra en 2016.

En el análisis de lo qué ha sido, se encontró un precedente judicial no obligatorio. En realidad, el único que existe en la materia. En el que es interesante que se estableció que por lo menos, en el caso, no existe el elemento de permanencia como uno de los elementos constitutivos esenciales del servicio civil de carrera.

TRABAJADORES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS. SU RELACIÓN LABORAL SE RIGE POR EL ESTATUTO DE LA ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA Y DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA, Y SON CONSIDERADOS COMO EMPLEADOS DE CONFIANZA.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

De los artículos 16, 17, 34, 35, 81 y 109 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, así como de las consideraciones que llevaron a ésta a su implementación, se advierte que las direcciones están a cargo de un titular con los rangos de alta dirección, dirección y ejecutivo; que los centros de estudios son de: a) las finanzas públicas; b) derecho e investigaciones parlamentarias; y, c) estudios sociales y de opinión pública, los cuales tienen por objeto prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la referida Cámara, conforme a los programas aprobados y acorde con los cánones de la investigación científica en forma objetiva, imparcial y oportuna; **que se integran por funcionarios del servicio de carrera, especialistas en investigación, manejo, sistematización y análisis de información sobre los problemas sociales, de cultura nacional, jurídicos, de finanzas públicas y otros de interés para el desarrollo de la función parlamentaria, los cuales son considerados de confianza**. [Amparo directo 1256/2011. Décimo tercer tribunal colegiado en materia de trabajo del primer circuito. Registro digital: 2000686 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materias(s): Laboral Tesis: I.13o.T.27 L (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VII, Abril de 2012, Tomo 2, página 1979 Tipo: Aislada]

b. Estructura de la Cámara de Diputados.

Con base en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados internamente cuenta con tres tipos de órganos distintos que se enumeran a continuación¹¹:

- Órganos de carácter político, integrados por Diputadas y Diputados: la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección

¹¹ Para efectos del análisis, no se tomó en cuenta el organigrama, sino que se hizo una división propia en función de las responsabilidades y naturaleza de cada órgano.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

y Programación de los trabajos legislativos, los Grupos Parlamentarios, las Comisiones, y los Comités.

- Órganos de carácter sustantivo (asesoría parlamentaria) y de apoyo administrativo, Integrados por trabajadores de confianza y de base: áreas de apoyo sustantivo, personal de asesoría parlamentaria en los Grupos Parlamentarios, personal de asesoría parlamentaria en las Comisiones, Secretaría General, Secretario de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Proceso Legislativo, Dirección General de Apoyo Parlamentario, Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, Dirección General del Sistema Institucional de Archivo de la Cámara de Diputados, Dirección de Bibliotecas y Archivo, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género, Dirección del Museo Legislativo, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Unidad de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias y Dirección de Relaciones Interinstitucionales y del Protocolo.
- Áreas de apoyo administrativo: Personal administrativo en los Grupos Parlamentarios, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Resguardo y Seguridad, Dirección de Relaciones Interinstitucionales y del Protocolo, Unidad de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias, Unidad para la Igualdad de Género de la C.D, Unidad de Capacitación y Formación Permanente, Secretario de Servicios Administrativos y Financieros, Dirección General de Finanzas, Dirección General de Programación, Presupuesto y Contabilidad, Dirección General de Recursos Humanos, Dirección General de Recursos Materiales y Servicios, Dirección General de Tecnologías de Información y Dirección General de Servicios a Diputados



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Al analizar la estructura de la Cámara de Diputados es claro que no es posible que toda su estructura funcione entorno a la profesionalización y al servicio de carrera. Gran parte del Congreso general se basa en estructuras políticas integrada por representantes elegidos democráticamente, por lo que incluso ha sido cuestionado su calidad de “servidores públicos”. En ese contexto, es claro que el Congreso y en específico, la Cámara de Diputados, sólo podría constituir un servicio civil de carrera en las áreas de apoyo sustantivo, así como las áreas de apoyo administrativo.

Algunas consideraciones sobre el personal de la Cámara de Diputados:

En los órganos de carácter sustantivo y de apoyo administrativo en las distintas áreas de la Cámara de Diputados existen tres grandes clasificaciones del personal en función de su naturaleza contractual:

- El personal de asesoría parlamentaria ligado a las áreas sustantivas de los grupos parlamentarios, es decir, personal de confianza, contratado por honorarios, generalmente con afiliación partidista.
- Personal administrativo de estructura u honorarios, que consiste generalmente en los niveles medios y altos de la administración, en áreas tales como tesorería, jurídico, informática, atención que diputados, además del personal adscrito a los centros de estudio de la Cámara de Diputados.
- Personal administrativo sindicalizado, repartido entre las áreas administrativas y las sustantivas (grupos parlamentarios).

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Cámara de Diputados (Artículo 283), la Cámara debería establecer un Servicio de Carrera tanto en el área parlamentaria como en la administrativa, conforme se establezca en la Ley y el Estatuto correspondiente.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

En cuanto a su funcionamiento, en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados se determinan las Reglas generales¹² de la forma, organización, desempeño, entre otros, del servicio de carrera, conforme a lo siguiente:

- **Objetivo:** Servicio de Carrera tendrá por objetivo la profesionalización de los trabajadores que pertenezcan a él y favorecer su permanencia, promoción y ascenso, bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional, de acuerdo con lo que establece el Estatuto.
- **Operación:** El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, en el ámbito de sus atribuciones, podrá crear y organizar una academia de formación de cuadros y personal parlamentarios que se denominará Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario que podrá actuar interinstitucionalmente con instancias afines, cuyos programas se establecerán tomando en cuenta las observaciones y opiniones de las Instituciones Nacionales Públicas de Educación Superior.
- **Ingreso:** Para ingresar al Servicio de Carrera se deberán cumplir los requisitos que establece el Estatuto, independientemente del régimen jurídico contractual de los trabajadores de la Cámara.
- **Administración:** La Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos deberá disponer las acciones y medidas necesarias para regularizar y concluir el proceso de instrumentación del Servicio de Carrera de la Cámara, en su vertiente parlamentaria. Para establecer un nuevo programa de instrumentación del Servicio de Carrera de la Cámara en sus dos vertientes, la Conferencia expedirá los lineamientos respectivos, ordenará y vigilará que se realicen las acciones necesarias para la constitución de los órganos que prevé el Estatuto en materia de Servicio de Carrera y tendrá hasta antes de que concluya el Segundo Periodo Ordinario

¹² Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/est_otacd.pdf



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

de Sesiones del tercer año de ejercicio de la LXI Legislatura para concluir el proceso de instrumentación del programa.

- **Instrumento normativo reglamentario:** Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Entre los elementos más importantes a destacar se encuentra la determinación de quién es o no funcionario del servicio civil de carrera. El artículo 70 establece:

“son funcionarios del Servicio de Carrera de la Cámara los servidores públicos que están incorporados, en razón de una relación jurídica, a los cuerpos de la función legislativa o de la función administrativo-financiera”.

En la misma línea el artículo 71 vigente plantea los procesos de planificación del servicio de carrera, los cuales son:

- El reclutamiento, la selección y el ingreso a los cuerpos.
- El programa de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización.
- Los sistemas de evaluación.
- Los sistemas de promoción y ascenso.
- El nombramiento en el rango y nivel del Servicio; y
- La adscripción a los cargos y puestos.

Los fines del Servicio se establecen en el artículo 72 y son los siguientes:

- Formar funcionarios de alta calidad que apoyen de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara.
- Proveer a los servicios que se prestan en la Cámara de personal calificado.
- Garantizar que el desempeño de los funcionarios del Servicio se realice bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional; y



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Garantizar a los funcionarios de los cuerpos del Servicio su permanencia, promoción y ascenso, en tanto cumplan con las disposiciones del presente Estatuto y demás ordenamientos aplicables.

La selección de aspirantes a ingresar a la condición de funcionarios de los cuerpos del Servicio, así como para las promociones y ascensos, se designa con base en los méritos y capacidad de los mismos.

El ingreso al Servicio comprende los procesos de:

- Reclutamiento y selección de aspirantes, que incluye la formación previa.
- Incorporación a los cuerpos que componen el Servicio.
- Expedición de constancias y/o nombramientos; y
- En su caso, adscripción e inducción al puesto.

Para ingresar al Servicio se requiere:

- Ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos.
- Acreditar los requisitos de conocimiento o experiencia mediante los exámenes de ingreso.
- Acreditar los cursos que imparta la Unidad o cualquier otro que se señale en la convocatoria.
- No haber sido, durante los últimos cinco años, miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular.
- No estar inhabilitado legalmente para ocupar cargos en el servicio público.
- No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena privativa de la libertad.

Convocatorias

El ingreso al Servicio se organiza a través de la modalidad de concursos. La Unidad publica la convocatoria para los concursos, misma que debe ser difundida en la



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Gaceta Parlamentaria, en dos diarios de circulación nacional y en cualquier otro medio que garantice su difusión.

Desarrollo de los servidores públicos:

Las actividades para el desarrollo de los funcionarios del Servicio se llevan a cabo conforme a un programa institucional, el cual contiene los siguientes elementos:

- Las trayectorias de promoción y ascenso con base en los perfiles de los rangos y niveles del Servicio, así como de los puestos.
- Las modalidades de la capacitación que comprende la formación, actualización y especialización.
- Los planes y programas de estudio.
- Los mecanismos de evaluación del aprovechamiento de los programas y su seguimiento.
- Los lineamientos para la convalidación de estudios y cursos; y
- La metodología para la evaluación del desempeño.

Para que los funcionarios del Servicio puedan ser promovidos se requiere:

- Obtener resultados satisfactorios en las evaluaciones.
- No haber incurrido durante el año de evaluaciones, en faltas que impliquen suspensión por más de quince días en el Servicio; y
- Haber permanecido en el nivel inmediato inferior por lo menos un año.

De la separación del Servicio.

Procede la separación temporal del Servicio en los casos siguientes:

- Por suspensión.
- Por haber obtenido licencia con o sin goce de sueldo.
- Por incapacidad médica con motivo de enfermedad o accidente; y
- Por cualquier otra que impida la prestación del Servicio por causas imputables al integrante del mismo.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Estado actual del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, cabe señalar que no se pudo constatar la existencia de personal adscrito a servicio de carrera en los registros públicos de la Cámara de Diputados de su portal de transparencia¹³. Por lo que se asume que no existe personal contratado bajo esta modalidad y cuando menos no está reconocidos como tales estos trabajadores. Además, como se vio anteriormente, tampoco existe un área en la Cámara de Diputados que tenga como misión principal administrar el servicio de carrera.

ESTRUCTURA OCUPACIONAL Y RECURSOS AUTORIZADOS EN EL CAPÍTULO DE SERVICIOS PERSONALES PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS 2017

Partidas	1130	1210	1220	1310	1320	1330	1340	1410	1420	1430	1440	1520	1530	1540	1590	1710	Totales	
Tipo de Personal	No. de Plazas	Sueldos Base al Personal Permanente	Honorarios Asimilables a Salarios	Sueldos Base al Personal Eventual	Primas por Años de Servicios Electivos Prestados	Primas de Vacaciones, Dominical y Gratificación de Fin de Año	Horas Extraord.	Compensaciones	Aportaciones de Seguridad Social	Aportaciones a Fondos de Vivienda	Aportaciones al Sistema para el Retiro	Aportaciones para Seguros	Indemnizaciones	Prestaciones y Haberes de Retiro	Prestaciones Contractuales	Otras Prestaciones Sociales y Económicas	Estímulos	
Base y Confianza	2,899	283,833,535		23,421,412	4,162,290	97,968,213	8,400,000	268,573,548	70,741,274	26,908,054	12,763,222	9,105,938	10,000,000	21,956,300	429,829,297	167,255,740	104,652,403	1,539,571,228
Mandos Medios, Superiores y Homólogos	617	102,371,829			242,220	79,620,317		420,450,130	15,866,281	5,893,983	2,957,592	100,659,350	40,000,000		18,235,203	60,586,438	73,433,545	920,316,888
Honorarios	3,128		1,064,930,720			119,026,311			14,066,928	4,244,899	2,688,172		50,000,000		3,234,352	94,720,327		1,352,911,709
Sumas	6,644	386,205,364	1,064,930,720	23,421,412	4,404,510	296,614,841	8,400,000	689,023,678	100,674,484	37,046,936	18,408,987	109,765,288	100,000,000	21,956,300	451,298,852	322,562,505	178,085,948	3,812,799,826

NOTAS:

- > EL NÚMERO DE CONTRATOS DE HONORARIOS PUEDE VARIAR EN FUNCIÓN DE LOS ACUERDOS EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS COMPETENTES Y LAS NECESIDADES INSTITUCIONALES
- > INCLUYE UEC
- > EL TECHO PRESUPUESTAL AUTORIZADO, PUEDE SER MODIFICADO DE ACUERDO A LAS DISPOSICIONES DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO FACULTADOS

Nota. Recopilado del Portal de transparencia de la Cámara de Diputados

Convocatoria para el Servicio Civil de la Cámara de Diputados de 2020.

El día 21 de febrero de 2020, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados las siguientes convocatorias:

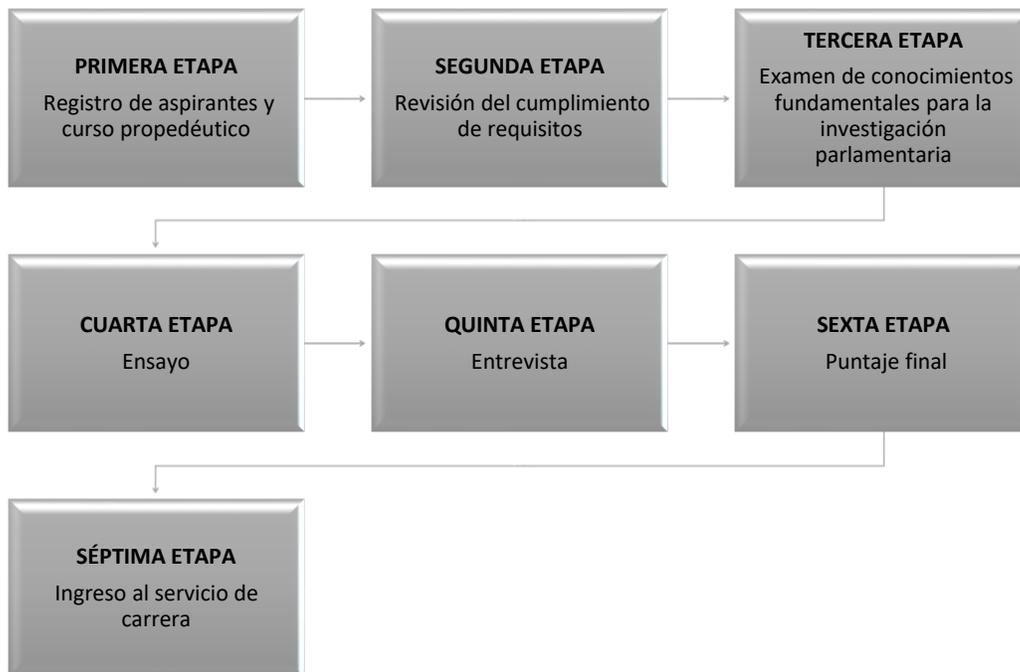
¹³ Portal de Transparencia de la Cámara de Diputados. <http://pot.diputados.gob.mx/Obligaciones-de-Ley/Articulo-70/X.-Numero-de-plazas>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Concurso abierto para ingresar al servicio de carrera en el cuerpo de investigadores parlamentarios de la Cámara de Diputados en puestos de investigador “a”.
- Concurso abierto para ingresar al servicio de carrera en el cuerpo de investigadores parlamentarios de la Cámara de Diputados en puestos de investigador “c”.

El proceso que detalla la convocatoria es el siguiente:



En la convocatoria, en armonía con la definición de objeto del servicio civil, se determina la “necesidad que tiene la Cámara de Diputados de contar con personas servidoras públicas profesionales dotadas de los conocimientos, habilidades, actitudes, aptitudes y valores, para realizar estudios, investigaciones y/o diversos materiales de consulta, necesarios para dar solidez técnica y metodológica al trabajo Legislativo”.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Cabe mencionar que dentro de las áreas de alto impacto que se manejan en la Cámara de Diputados se encuentran, por ejemplo, el personal relacionado a la aprobación del Paquete Económico y la actualización del marco jurídico nacional, que realizan una tarea no sólo difícil en términos técnicos, sino que requieren de experiencia práctica en diversos sectores.

Por lo tanto, la convocatoria estuvo dirigida a las personas con experiencia profesional en el sector público o iniciativa privada, en instituciones de educación superior públicas o privadas, en organismos internacionales o en organizaciones de la sociedad civil, dedicados a la generación de estudios, análisis o consultorías. Es decir, no sólo se abrió al propio personal de la Cámara de Diputados sino de forma general.

Sin embargo, se puede observar que el número de plazas fue considerablemente reducido. Si se considera que los contratos por prestación de servicios profesionales de honorarios ese año en la Cámara de Diputados ascendieron a 3,128 personas, contra el número de plazas a concursar en el Servicio Civil que fue de 10.

Plazas a concursar:

Áreas temáticas	Plazas a concursar
Seguridad y justicia	2
Geopolítica y organización internacional	2
Igualdad sustantiva	2
Sociedad del conocimiento e interculturalidad	2
Recursos naturales y cambio climático	2

A continuación, se realiza una descripción del proceso de desarrollo de la convocatoria, así como las distintas fases que lo conformaron.

Primera etapa: Registro de aspirantes y curso propedéutico



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

En esta etapa se realizó una inscripción se realizó a través del sistema de registro en línea, hasta llegar a los 500 registros debidamente concluidos. Adicionalmente de las cualidades que tuvieran para haber sido seleccionados, se solicitó a los participantes el realizar un curso propedéutico en línea.

Segunda etapa: Revisión del cumplimiento de requisitos

Se realizó un análisis y revisión del cumplimiento de los requisitos de cada una de las personas participantes que concluyeron su registro en tiempo y forma. Asimismo, se generó el listado con los folios de aquellas personas que cumplieron satisfactoriamente y que, por tanto, podrían continuar en la siguiente etapa. La información fue publicada en la página del sistema de registro. Se determinó que las personas que no acreditaran los requisitos establecidos en la Convocatoria no podrían continuar con las siguientes etapas.

Tercera etapa: Examen de conocimientos fundamentales para la investigación parlamentaria

Al terminar la segunda etapa, las personas que pasaron a la tercera etapa realizaron un examen de conocimientos fundamentales, cuyas sedes y horarios de aplicación fueron publicados previamente.

Cuarta etapa: Ensayo

La personas que participaron realizaron un ensayo de manera presencial. La calificación del ensayo fue dada por una serie de expertos previamente seleccionados por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera.

Quinta etapa. Entrevista

Las personas participantes fueron entrevistadas por un jurado integrado por expertos en las materias correspondientes.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Sexta etapa: Puntaje final

El puntaje final obtenido por cada participante correspondió a la suma de los puntos del examen de conocimientos fundamentales, del ensayo y de las entrevistas.

Séptima etapa. Ingreso al servicio de carrera

Con base en los resultados finales, el Consejo Directivo del Servicio de Carrera aprobó los nombramientos correspondientes. La publicación de las personas nombradas por el Consejo Directivo como integrantes del servicio de carrera en el cuerpo de investigadores parlamentarios, se realizó en una publicación en la Gaceta Parlamentaria.

Balance del desarrollo en favor y en contra del Servicio de Carrera en la Cámara de Diputados:

La implementación de los mecanismos que identifican al servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados permitirá que empleados que llevan años en puestos eventuales de horarios, así como aquellos que tengan conocimiento y capacidad en las materias requeridas, puedan concursar para ganar una plaza que reconozca su mérito y les otorgue estabilidad laboral.

La profesionalización, pero, sobre todo, la permanencia a través del servicio civil permitirá fortalecer los trabajos del Poder Legislativo que hoy se realizan de manera abrupta y en muchas ocasiones de forma inadecuada, por la falta de capacidades técnicas en las materias de análisis, por ejemplo, la revisión de la cuenta pública o de los informes trimestrales de ejercicio del gasto público. Lamentablemente un ejercicio auténtico de evaluación desde los órganos legislativos requeriría tiempo y personal calificado, de lo que se carece. Por lo que un eventual ingreso de nuevos cuadros profesionales permitirá poner atención a las facultades menos ejercidas, contribuyendo al control efectivo sobre el poder ejecutivo.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

En el caso en particular, la convocatoria fue de carácter nacional y se previó la realización de exámenes regionales en distintas sedes ubicadas en diversos estados de la república, lo que facilita que candidatos de todo el país estén en igualdad de condiciones de participar.

En términos generales, es posible afirmar que el concurso tuvo un impacto positivo en la ciudadanía, pues se inscribieron miles de personas para el concurso de selección desde el año 2020. Dando la impresión al menos, de que el Congreso federal se ha abierto a todo el país, lo que puede contribuir a la legitimidad de las decisiones que toman los legisladores.

Adicionalmente, es importante destacar que las plazas que se sometieron a concurso en el 2020 se referían a plazas en los centros de estudio de la Cámara de Diputados, los órganos que por su propia naturaleza deben ser lo más especializados en cuanto a competencia técnica, además de que requieren un alto compromiso con la neutralidad, pues sus decisiones deberían ser imparciales, sin afinidad ideológica o simpatía por un gobierno, puesto que la información que genera sirve para que los legisladores tomen las decisiones que afectan a todo el país.

Por otro lado, en las áreas de oportunidad se encuentra como primer punto que, desafortunadamente el personal de la Cámara de Diputados tiene una alta rotación, producto del régimen laboral tan flexible, lo que perjudica los resultados en el corto plazo y los proyectos a largo plazo. No es raro que cuando un asesor o secretario técnico con responsabilidad sobre cierta área deja su trabajo, su sucesor tenga que empezar de cero, ya que tampoco existen protocolos para la separación del cargo. El servicio profesional podría ayudar a resolver este problema, garantizando largas trayectorias laborales y reglamentación clara respecto de los procesos de separación y entrega recepción.

En razón de lo anterior, es común observar que son las propias áreas de vinculación o enlace del poder ejecutivo las que realizan los proyectos de ley, sobre todo cuando estos requieren conocimientos muy especializados, puesto que la Cámara de



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Diputados no cuenta con especialistas. En otras ocasiones se subcontrata despachos para elaborar las leyes, lo que es aún peor, pues son terceros, provenientes de la iniciativa privada, los que asesoran a los legisladores a tomar decisiones, sin garantía de que su valoración es imparcial. Ampliar la base de trabajadores altamente calificados en la cámara de diputados podrá evitar que las funciones sustantivas de la Cámara de Diputados se designen a otros actores que carecen de facultades constitucionales para ello.

En el caso muy particular del concurso llevado a cabo en 2020, se observaron algunas inconsistencias en el desempeño del proceso, dentro de las cuales destacan las siguientes:

- Excesivo peso a las entrevistas, pues el puntaje que se les otorga es muy amplio. Se advierte que puede existir una cuota partidista para el reparto de las plazas concursables, pudiendo incluso la situación del personal estar más politizada, que antes de la adopción del servicio civil.
- Son pocos los puestos a concursar del total de la estructura de personal de la Cámara de Diputados. Únicamente abarca los centros de estudio, cuyo ámbito de incidencia en los trabajos parlamentarios y en la interacción con los legisladores es limitada, debido a que generalmente no se consulta su opinión para la elaboración de los proyectos de ley.
- La difusión del concurso de selección se ha usado como estrategia de publicidad para que la Cámara de Diputados de una impresión de apertura a la ciudadanía. Sin embargo, es probable que el costo por publicidad sea incluso mayor al costo mismo de la nómina que se pagará.
- El servicio civil de la cámara de diputados no parte de una ley que reglamente su operación, ni encuentra clara vinculación con los instrumentos normativos internos, puesto que se realizó mediante un acuerdo parlamentario aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados, es decir, es un servicio civil de una sola ocasión. Lo que no garantiza que tendrá continuidad.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Se advierte que el impulso al servicio civil de la Cámara de Diputados es un proyecto no institucionalizado, por lo que no hay garantía de que exista voluntad política para mantenerlo a largo plazo.
- Al igual que ha sucedido en otras instituciones públicas, sobre todo en organismos autónomos, se corre el riesgo de una política de cambios y que, bajo el pretexto de profesionalizar las plantillas laborales, se repartan puestos a conveniencia política para recompensar a gente a fin al proyecto político.
- El servicio civil no abarca la totalidad de áreas con funciones de análisis legislativo, pues otras áreas, como las direcciones de servicios parlamentarios y trámite legislativo, quedan fuera. Esto generará diversos sistemas de contratación, desigualdades salariales y de prestaciones.
- El desarrollo del servicio civil se pensó para ocupar cargos de niveles intermedios, no para generar una base de trabajadores de nuevo ingreso que fueran creciendo con la institución, lo que impedirá que nuevas generaciones se formen para aspirar a cargos más altos. Además, los puestos de responsabilidad directiva no se abrieron a concurso. En ese sentido, se conformó un servicio civil abierto, para cubrir posiciones en el corto plazo, no para que el empleado pueda desarrollar una carrera, ni para que pueda convertirse en directivo de la institución.

Áreas de oportunidad que pudieran mejorar el servicio civil

Reforma la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y el Reglamento de la Cámara de Diputados, para concretar desde estos instrumentos normativos el servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados, con los siguientes propósitos:

- Consolidar un servicio civil permanente, pensando especialmente para desarrollar áreas de carácter técnico en temas fiscales, jurídicos y de políticas públicas en general.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Reglamentar la estructura del servicio civil como institución, a fin de que cuente con un esquema similar al del servicio profesional de cartera del ejecutivo, es decir: subsistemas de ingreso, capacitación, desarrollo, separación.
- Establecer mecanismos de supervisión del servicio civil y de recepción de quejas para atender de manera imparcial posibles conflictos que se susciten en el marco de los procesos de selección.
- Determinar qué puestos se someterán a concurso del servicio civil, a fin de atraer a los mejores perfiles.

Hacer una revisión completa del catálogo de puestos y remuneraciones en la Cámara de Diputados, con los siguientes objetivos:

- Homologar salarios en función de responsabilidades y cargas de trabajo dentro de la Cámara de Diputados.
- Establecer perfiles de puestos para todos los trabajadores, a fin de establecer de manera clara responsabilidades y objetivos propios del cargo.
- Detectar "aviadores" y trabajadores con mínima carga de responsabilidades, a fin de poder realizar ajustes dentro del esquema de administración del personal y detectar irregularidades.
- Verificar que puestos se pueden someter a concurso conforme a la normatividad que al efecto se expida.
- Identificar qué puestos y perfiles hacen falta a la Cámara de Diputados, a fin de realizar procesos de reclutamiento que satisfagan las carencias profesionales en cada área.

Emitir una amplia convocatoria para el ingreso al servicio de la Cámara de Diputados.

- Cubrir los puestos de trabajo que hagan falta conforme a la evaluación de necesidades.
- Hacer un solo proceso de contratación anual para ahorrar en costos, no varios procesos para pocos cargos, como se ha venido haciendo.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Renovar la plantilla laboral atrayendo a perfiles externos con alto grado de competencias.
- Permitir que trabajadores talentosos de honorarios se incorporen de manera permanente al servicio civil.

Transformar los centros de estudio de la Cámara de Diputados, con los siguientes objetivos:

- Dotarlos de mayor autonomía con respecto de los órganos de dirección de la Cámara de Diputados, tanto de carácter político como administrativo, así como de la influencia de los legisladores en lo que refiere a su trabajo interno.
- Establecer una partida presupuestal específica para su financiamiento, similar a la existente para la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- Crear una contraloría ciudadana que verifique los productos (estudios, análisis, reportes, revisiones a proyectos de ley, etc.) que generan los centros de estudio.
- Establecer la posibilidad de que pueda firmar convenios de colaboración con otras instituciones civiles, como México Evalúa, México ¿Cómo Vamos?, el Centro de Investigación Económica y Presupuestal (CIEP) o el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO)
- Establecer un mecanismo para la capacitación de los integrantes del servicio civil en los centros de estudio, a fin de puedan acceder a cursos y formación de las universidades del país, como la UNAM, o el INAP.
- Ampliar los trabajos de los centros de estudio para enfocarse en el análisis de documentos hoy no atendidos por el poder legislativo, como la Cuenta Pública o los informes trimestrales de resultados del gobierno federal.



VIII. Conclusiones

Implementar un Servicio Civil de Carrera en el Poder Legislativo es un buen esfuerzo para profesionalizar a los trabajadores del ámbito parlamentario, ya que actualmente las designaciones de tipo político son la regla general, lo que va en detrimento de la calidad del trabajo legislativo y por consiguiente disminuye los resultados que los órganos legislativos ofrecen a la ciudadanía. Pocas instituciones mexicanas federales conservan un sistema de “botín” con reglas de contratación tan discrecionales como la Cámara de Diputados, por ello, un servicio profesional es un buen paso hacia mejorar el funcionamiento del Poder Legislativo, combatiendo la corrupción y mejorando la calidad de los trabajos en el parlamento.

Uno de los principales problemas identificados en la Cámara de Diputados es la falta de legitimidad, sus decisiones son altamente cuestionadas por la población; además, los diputados y el trabajo que desarrollan son ajenos para la mayoría de los ciudadanos, quienes no se sienten representados. Abrir la Cámara de Diputados para reclutar gente de todos los sectores de la sociedad, podría ser el inicio de un esquema de gobernanza que permita sumar a más actores sociales a la toma de decisiones, sobre todo, si se reclutan a profesionales de la sociedad civil.

Sin embargo, el Servicio Civil de la Cámara de Diputados no parte de una ley que reglamente su operación, ni encuentra clara vinculación con los instrumentos normativos internos, puesto que se realizó mediante un acuerdo parlamentario aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados, es decir, es un servicio civil de una sola ocasión. Lo que no garantiza que tendrá continuidad.

Se advierte que el impulso al servicio civil de la Cámara de Diputados es un proyecto no institucionalizado, por lo que no hay garantía de que exista voluntad política para mantenerlo a largo plazo.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

La naturaleza política de la Cámara de Diputados ocasiona que los trabajadores más cercanos a los legisladores requieran un nivel de compromiso ideológico o de compartir posturas frente a determinados temas. Si se cambia este esquema es probable que resulte complejo alinear las ideas, planes y formas de trabajo en la institución, lo que puede conducir a la parálisis o a la confrontación.

Como se puede advertir de este documento, la implementación de un servicio civil de carrera en el Congreso de la Unión y particularmente en la Cámara de Diputados se enfrenta a un gran reto en politización y profesionalización que se antoja difícil de congeniar. Sin embargo, se espera que se sigan realizando sendos esfuerzos para que la mayor cantidad de áreas posibles se incorporen a la profesionalización y especialización que brinda el servicio de carrera.



Chávez Alcázar Margarita. "El servicio civil de carrera, en la administración pública mexicana", México.

Fócil Ortega, Mario Alberto. EL Servicio Profesional de Carrera en México. Las Implicaciones en la implementación de un nuevo modelo para la Administración del Persona Público. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2004.

Extraído De

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/1110/art/art5.pdf>

Ley del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal

Longo Francisco. Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Editorial Grupo Planeta, 2014. Capítulo 6. Directivos públicos profesionales: por qué, para qué y cómo.

Martínez Puón Rafael. El Servicio Profesional de Carrera. ¿Para Qué? Palmeos y Administrativos, A.C. Porrúa, México, 2005. Cap. 1. Pp. 29-169.

Merino Mauricio. Los desafíos del servicio civil de carrera en México. Editorial-CIDE-SFP, México 2006.

Michael Barzelay con la colaboración de Babak J. Armajani, Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública, México, FCE, 1998.

OECD (2011), Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264116252-es>. Capítulo 3. Los retos de la profesionalización de los servidores públicos en México.

Pardo del Carmen María. El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. Auditoría Superior de la Federación.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Quiroga Leos Gustavo. El Servicio civil de Carrera. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Edición ONLINE.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/14/doc/doc15.pdf>

Secretaría de la Función Pública (2014) Servicio Profesional de Carrera Auditoría de Desempeño: 14-0-27100-07-0056 GB-115

Weber, Max. ¿Qué es la burocracia? Editorial: Coyoacán.

Consultas Web:

Secretaría de la Función Pública. Apartado del Servicio Profesional de Carrera.

Extraído del Portal Web: <http://www.spc.gob.mx/>