
A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional



ISSN 1516-3210

A&C R. de Dir. Administrativo e Constitucional	Belo Horizonte	ano 7	n. 29	p. 1-250	jul./set. 2007
--	----------------	-------	-------	----------	----------------

A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo

Direção Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Direção Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

Direção Executiva

Emerson Gabardo

Conselho de Redação

Edgar Chiuratto Guimarães

Adriana da Costa Ricardo Schier

Célio Heitor Guimarães

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (Brasil)
Alice Gonzáles Borges (Brasil)
Antonello Tarzia (Itália)
Carlos Ari Sundfeld (Brasil)
Carlos Ayres Britto (Brasil)
Carlos Delpiazzi (Uruguai)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (Brasil)
Celso Antônio Bandeira de Mello (Brasil)
Clémerson Merlin Clève (Brasil)
Clóvis Beznos (Brasil)
Enrique Silva Cimma (Chile)
Eros Roberto Grau (Brasil)
Fabrício Motta (Brasil)
Guilherme Andrés Muñoz - *in memoriam* (Argentina)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Espanha)

Jorge Luís Salomoni - *in memoriam* (Argentina)
José Carlos Abraão (Brasil)
José Eduardo Martins Cardoso (Brasil)
José Luís Said (Argentina)
José Mario Serrate Paz (Uruguai)
Juan Pablo Cajarville Peruffo (Uruguai)
Juarez Freitas (Brasil)
Julio Rodolfo Comadira - *in memoriam* (Argentina)
Luís Enrique Chase Plate (Paraguai)
Lúcia Valle Figueiredo (Brasil)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho
in memoriam - (Brasil)
Marçal Justen Filho (Brasil)
Marcelo Figueiredo (Brasil)
Márcio Cammarosano (Brasil)

Maria Cristina Cesar de Oliveira (Brasil)
Nelson Figueiredo (Brasil)
Odilon Borges Junior (Brasil)
Pascual Caiella (Argentina)
Paulo Eduardo Garrido Modesto (Brasil)
Paulo Henrique Blasi (Brasil)
Paulo Neves de Carvalho - *in memoriam* (Brasil)
Paulo Ricardo Schier (Brasil)
Pedro Paulo de Almeida Dutra (Brasil)
Regina Maria Macedo Nery Ferrari (Brasil)
Rogério Gesta Leal (Brasil)
Rolando Pantoja Bauzá (Chile)
Sérgio Ferraz (Brasil)
Valmir Pontes Filho (Brasil)
Yara Stropa (Brasil)
Weida Zancaner (Brasil)

A246 A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional.
ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum,
2003.
Trimestral
ano 1, n.1, 1999 até ano 2, n.10, 2002 publicada pela
Editora Juruá em Curitiba
ISSN 1516-3210
1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342 CDU: 33.342

© 2007 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Editora Fórum Ltda.
Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andar - Funcionários
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
Internet: www.editoraforum.com.br
e-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Editor responsável: Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa
Projeto gráfico e diagramação: Luis Alberto Pimenta
Revisora: Bárbara Christiane
Pesquisa jurídica: Fátima Ribeiro - OAB/MG 74868
Bibliotecária: Leila Aparecida Anastácio - CRB 2809/MG 6ª região

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo o Território Nacional

Límites y desafíos para la profesionalización del servicio público en los Estados de la República Mexicana

José René Olivos Campos

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo – México.

Palabras clave: República Mexicana. Servicio público profesional. Servicio público profesional de carrera. Servidores públicos.

Sumario: **I** Introducción - **II** El gobierno de las entidades federativas - **III** El servicio público profesional - **IV** El servidor público profesional de carrera - **V** El servicio público profesional de carrera en los Estados de la República Mexicana - **1** El régimen jurídico burocrático en los gobiernos de los estados de la República - **2** Logros en la instauración del servicio civil de carrera en los gobiernos estatales - **VI** El caso del servicio público profesional de carrera en el Estado de Michoacán - **VII** Conclusiones - Bibliografía

I Introducción

En los tiempos presentes, la democracia que se vive en México, ha conducido a la competitividad política, la alternancia en el gobierno y los pesos y contrapesos en los poderes federales y locales.

No obstante, los avances democráticos dados en el sistema político mexicano, enfrenta problemas en el ejercicio del gobierno democrático para estructurarse en un sistema jurídico y administrativo efectivo, capaz de solucionar la compleja realidad nacional y local, que se esperaba trajera consigo la democracia.

Los gobiernos de las entidades federativas, inscritos en los procesos de la democratización del poder y en la magnitud de la problemática nacional y local, asumen un papel crucial para reivindicar el sentido y naturaleza en el ejercicio del gobierno democrático y federal de la República, lo que constituye una de las cuestiones fundamentales del buen gobierno. En el logro de éste, una de las tareas de los gobiernos estatales lo constituye la instauración de la profesionalización del servicio público, que se plantea como una de las medidas de la nueva gestión del empleo y de la administración pública a fin de obtener el desempeño eficaz, apto y competente de los servidores públicos, que asegure la legalidad, la continuidad de los programas de gobierno en la alternancia y los fines públicos.

La profesionalización de los servidores públicos en los gobiernos de los treinta y un estados de la República Mexicana, es uno de los asuntos públicos pendientes, debido a que aún no se ha llegado a instituir en cada una las entidades federativas. Los gobiernos de los estados que se han realizado acciones para estable-

cer el servicio civil de carrera en la función pública, apuntan a mejorar los aspectos normativos y administrativos en dicha materia, los cuales resultan fundamentales en las transformaciones que las instituciones estatales requieren para fortalecer la capacidad administrativa del gobierno en atención a las exigencias sociales de sus ámbitos territoriales que les compete.

En los tiempos presentes, en la gran mayoría de los gobiernos de los estados, la profesionalización del servicio público es hoy una tarea que no se ha emprendido, lo que genera rezagos en esta materia para que los asuntos públicos y sociales sean atendidos por servidores públicos profesionales de carrera, con las aptitudes y capacidades idóneas y calificadas, lo cual constituye un tema de la mayor importancia en la alternancia en el poder y en el ejercicio del gobierno democrático, para lograr que se asegure el rendimiento social de la democracia y la capacidad del buen gobierno.

Ante a esta condición que se viven la mayoría de los gobiernos de los estados, el objetivo del presente trabajo es plantear las características fundamentales de un servicio público profesional de carrera, que permita fortalecer la capacidad legal y administrativa del gobierno de las entidades federativas, que acredite una cultura de mejora en la gestión de los asuntos públicos a favor del desarrollo.

II El gobierno de las entidades federativas

En los tiempos actuales, la importancia de los gobiernos de las entidades federativas se debe a una de las tendencias del Estado de Derecho, federal y democrático, que buscan responder a las exigencias que genera la intensificación de la democratización del poder dado en una redistribución del mismo entre distintos actores políticos y a la necesidad de satisfacer las demandas en el ámbito de los estados federados en la dinámica de los cambios que genera la democracia, como la alternancia en el poder local y los procesos de la descentralización del gobierno federal hacia los gobiernos estatales, y a la acción que éstos realizan para tratar la magnitud de sus problemas, a fin de estar en aptitud de atender las mutaciones que se viven en los distintos ordenes de la vida social.

En esta tendencia, los gobiernos de los estados de la República se constituyen en el eje central de la democratización del poder, son ámbitos donde se genera la alternancia del mismo. Esto conduce a que se produzca un nuevo contenido en las instituciones de los gobiernos estatales en el ejercicio del poder democrático, para que la vida política se desarrolle en la competitividad, pluralidad y alternancia.

Desde esta perspectiva, los gobiernos estatales deben asumir un nuevo comportamiento para gobernar democráticamente, para ejercer el poder en la pluralidad y para cumplir con los cometidos de mejoramiento de la vida jurídica, política, administrativa, económica y social en el ámbito territorial respectivo.

Esto exige que los gobiernos estatales sean competentes y capaces en el cumplimiento de sus diversas funciones y atribuciones previstas legalmente. Para lo cual se requiere que la distribución de competencias constitucionales entre las instancias de los gobiernos federal y estatales deban de constituirse en un sistema equilibrado de atribuciones, funciones y decisiones, que contribuyan a contar con condiciones de equidad, respeto y autonomía entre las diferentes esferas de gobierno, para que el ejercicio del gobierno federal y democrático se desarrolle con decisión y gestión eficaces por los distintos centros de poder gubernamental.

Ante tales cuestiones, los gobiernos estatales se encuentran ligados a acreditar sus capacidades para gobernar democráticamente, lo que alude a mejorar la calidad institucional a fin de lograr el rendimiento de las acciones públicas.

En la vida democrática, los gobiernos estatales juegan un papel estratégico que esta dado por su autonomía que la Constitución Federal les fija, es decir, en la capacidad para autodeterminarse en todo lo que concierne a su régimen interior, tanto en lo jurídico, político, gubernamental, administrativo, económico y social, pero sin contrariar los principios y disposiciones que establece la Constitución General.

El atributo de autonomía de las entidades federativas resulta fundamental para los cambios institucionales que necesitan los gobiernos de los estados en el ejercicio democrático, como en el establecimiento de los nuevos arreglos entre los distintos actores para la acción pública, en la nueva dinámica de las relaciones entre los órdenes de gobierno y con la ciudadanía, en la constitución del servicio público profesional, que se sustente en la legalidad, capacidad e idoneidad de los servidores públicos para atender sus responsabilidades públicas; así como en la rendición de cuentas o en la transparencia de los actos de la autoridad estatal, en suma para dar dirección a la sociedad.

III El servicio público profesional

En la democracia, comprendida como un modo de vida en que se considera la más amplia participación constituida de forma jurídica y política, los gobiernos tienen que ser aptos para gobernar democráticamente ante la necesidad de lograr la institucionalidad de los cambios que se generan por la intensificación de la democratización del poder, a fin lograr la estabilidad y la certidumbre que requiere el sistema social en su conjunto, para que éste se encuentre en condiciones de que se logre la prosperidad.

La aptitud en el ejercicio de gobierno democrático se vincula con un sistema de capacidades para articular los diversos intereses de la sociedad, en el que se encuentra previsto un orden jurídico, que regule los actos del gobierno y las conductas individuales y colectivas, lo cual haga posible establecer los diversos

acuerdos y compromisos entre los distintos actores (políticos, económicos y sociales) que se necesitan para la convivencia en un sistema plural y competitivo.

El ejercicio del gobierno democrático apto comprende la profesionalización del servicio público, como una de sus capacidades para gobernar, para logra los satisfactores que demanda la sociedad y la ciudadanía.

La profesionalización del servicio público considera a la regulación jurídica y administrativa para garantizar que las respuestas gubernamentales sean eficaces.

El servicio público profesional es el medio que permite que se respete la legalidad y el gobierno y la administración obtenga la legitimidad requerida, cuando cumple responsablemente las obligaciones establecidas por el régimen jurídico vigente para atender el interés colectivo y de los ciudadanos. No es servicio público profesional cuando los cuerpos de administradores públicos profesionales se coaliguen para asumir medidas contrarias a las leyes, para dar dirección opuesta a los fines públicos o para mantenerse en el ejercicio del poder administrativo estatal.

Consecuentemente, el servicio público profesional alude a mejorar las instituciones públicas en los procesos de cambio, que se sustenta en el aseguramiento de las capacidades profesionales, que sirvan para la definición de políticas, la toma decisiones y la fijación de compromisos públicos y sociales, lo cual se cumplan en los tiempos y programas establecidos y apegados a las leyes, en tanto sean a favor de la sociedad para que mejoren los niveles de bienestar y crecimiento.

En el gobierno de las entidades federativas, la profesionalización del servicio público resulta ineludible en el ejercicio del gobierno democrático, el cual requiere regularse jurídicamente para la dirección y la gestión de los asuntos públicos.

La democratización del poder que conduce a los cambios en cada régimen en el gobierno generado por la alternancia, impone la necesidad de que los gobiernos de los estados de la República, cuenten con un servicio público profesional estable, continuo y regulado jurídica y administrativamente, que posea la capacidad para gobernar bajo condiciones de pluralidad y competencia política, a fin de asegurar la continuidad de los programas gubernamentales, y con ello se evite el dispendio de recursos, tiempos y esfuerzos institucionales, que afectan la vida institucional y deterioran el patrimonio de la sociedad.

IV El servidor público profesional de carrera

En la lógica planteada anteriormente, por servidor público profesional de carrera se comprende esencialmente quien presta sus servicios al Estado, apegados a los principios de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas. En donde

se asegure la aptitud, capacidad e idoneidad del servidor público en el cargo que desempeñe, para que las decisiones y actos del gobierno sean ejercidos de manera calificada y responsable en el ámbito de las leyes establecidas, y no queden sujetas al arbitrio de los gobernantes o a los intereses de las camarillas burocráticas, o que tenga por base las preferencias ideológicas o partidistas.

La naturaleza del servicio a la sociedad que debe prestar el servidor público, esta dado con las responsabilidades legales a que esta obligado a cumplir en el servicio público previsto por el régimen jurídico vigente, en que se comprenda el desempeño del empleo, cargo o comisión para lo cual ha sido contratado, en que se garantice un orden normativo y procedimental que asegure su ingreso, continuidad, promoción, desarrollo y retiro del servicio público, en función de la evaluación competitiva por méritos.

Lo anterior, constituye una condición insoslayable para lograr el gobierno democrático apto, con lo que acreciente su capacidad de dirección de la sociedad fundado en la legalidad, competencia, responsabilidad, honradez y lealtad institucional, y no en la arbitrariedad, incompetencia, irresponsabilidad, corrupción e ineptitud de los servidores públicos.

El gobierno democrático apto, asegura que los servidores públicos cuenten con aptitudes calificadas, responsables, eficaces y honestas en el ejercicio de la administración del gobierno, para que la democracia garantice aceptable capacidad de dirección social.

En consecuencia, el gobierno democrático apto funda el ejercicio de los servidores públicos profesionales de carrera en la responsabilidad pública que depende de la legalidad, lo cual se vincula a las instituciones que consideran la diversidad de intereses, y a su vez estén legalmente reguladas, que aseguran el cumplimiento de las normas, los actos y los procedimientos que acrediten la actuación de los servidores públicos.

Cuando se carece de la efectiva responsabilidad de los servidores públicos ante la ley que asegura los intereses públicos, existe un poder potencialmente incontrolable capaz de limitar o eliminar cualquier obligación que deba observar o cumplir, con lo que se puede incurrir en conductas de tráfico de influencia, peculado, cohecho, abuso de autoridad, entre otras, que son lesivas al gobierno y a la sociedad, lo que es contrario al ejercicio del gobierno democrático apto.

El gobierno democrático, en que se renueva periódicamente a los gobernantes, requiere de servidores públicos profesionales aptos, sustentados en una cultura de cumplimiento de las leyes, competentes para el ejercicio responsable y conciente con el gobierno, apegado a los fines públicos, con la sociedad en general, y desligado e independiente de los intereses de los grupos en el poder, de las camarillas políticas o burocráticas, o de su membresía partidista. Esta es

una exigencia en los tiempos presentes que se necesitan en el obrar del gobierno, para lograr una mejor gestión y conducción de los asuntos públicos.

En el ejercicio del gobierno democrático, el servicio público constituye una institución que se plantea en un nuevo paradigma que corresponde al requerimiento del personal profesional en la administración del gobierno, cuyas características sean, como se ha dicho, servidores públicos comprometidos con los fines públicos, competentes, calificados, con conocimientos amplios, leales a las instituciones estatales, observadores de las leyes y responsables ante los ciudadanos. Esto constituye una de las capacidades fundamentales que se requiere en el gobierno democrático.

En el orden del gobierno de los estados de la República, en los procesos de la democratización del poder, requieren acreditar el cambio institucional mediante servidores públicos profesionales de carrera que decidan, ordenen y ejecuten mejor las decisiones del gobierno, que proporcione continuidad de los programas gubernamentales y mejoren la gestión de los asuntos públicos, con lo que se logre mayor capacidades de respuesta a la magnitud de la problemática de las entidades federativas.

V El servicio público profesional de carrera en los Estados de la República Mexicana

En los tiempos actuales, México vive con mayor intensidad los procesos de democratización del poder, en que se expresa la competitividad, la pluralidad y la alternancia en el gobierno. Los Estados de la República se inscriben en éste cambio democrático. Los gobiernos de los estados federados son instituciones inmersas en estos procesos de alternancia, lo que exige resultados de la acción de gobierno para resolver la magnitud de los problemas que se generan por las transformaciones a escala nacional y local. Esto obliga a que la capacidad del gobierno de las entidades federativas sea mejorada para lograr el bienestar, el desarrollo y el crecimiento de sus ámbitos sociales que les compete atender.

Uno de los aspectos de la capacidad de gobierno es el servicio público profesional de carrera, en lo cual los gobiernos de los estados de la República Mexicana, han presentado una actuación jurídica e institucional rezagada para llevarla a cabo, como producto de los procesos de un régimen autoritario y centralizador de atribuciones, recursos y decisiones, que hace inviable que los gobiernos de los estados produzcan iniciativas para la profesionalización del servicio público.

Las formas centralizadas y dominantes que presenta el federalismo mexicano a lo largo de más de siete décadas (1917-1988), que se daba en el régimen jurídico constitucional y el amplio apoyo y control con su aparato partidario, ad-

¹ El estudio de Jorge Carpizo, resulta un buen referente que permite conocer las amplias atribuciones legales y extra legales del Ejecutivo Federal que le otorgan un amplio margen de decisión y acción en la vida pública del México posrevolucionario. Carpizo (1980).

ministrativo y burocrático¹ condujo a la sobreposición del formato gubernamental centralista, general y homogéneo a la acción de los gobiernos de los estados. La dominación y subordinación de los gobiernos de los estados por el régimen autoritario se realiza a partir de los controles de carácter jurídico, administrativo y económico.

En lo normativo, se da mediante los recursos de reformas a la Constitución Federal que federalizan diversas atribuciones, que originalmente pertenece a los estados, en detrimento del poder de los gobiernos locales.

En lo administrativo, se generan con la creación de agencias gubernamentales en los ámbitos estatales, con amplias capacidades financieras, técnicas y de infraestructura que invaden las esferas de competencias de los gobiernos locales, disminuyendo el poder a los estados.

En lo económico se da por la concentración de los recursos públicos en la Federación, por la vía impositiva, cuya distribución que realiza es por lo general de manera insuficiente para los estados y municipios.²

En el régimen autoritario y centralista, el ingreso y permanencia de los servidores públicos, consignados legalmente con la categoría de trabajadores de confianza, de los gobiernos de las entidades federativas, al igual que la instancia federal de gobierno, se sustenta en el privilegio de valores de lealtad y disciplina al grupo o con la identificación personal del colaborador con quien dirige formalmente la organización de la Administración Pública, por encima de las aptitudes y capacidades de la especialidad requerida para el desempeño de una función pública.³

En la actualidad, a pesar de los cambios institucionales dado por los procesos democráticos, sigue funcionando dichas prácticas empleadas para el ingreso, permanencia y relevo de los administradores públicos directivos y mandos medios en la gran mayoría de los gobiernos de los estados de la República. Esto constituye un factor que favorece los rendimientos decrecientes de los gobiernos estatales para atender lo público de los problemas.

En los procesos de cambio democrático en México, que se caracterizan por la redistribución del poder, los gobiernos estatales en el escenario nacional juegan un papel estratégico para atender los asuntos públicos.

Desde esta perspectiva, el ejercicio efectivo del gobierno democrático de las entidades federativas depende de la profesionalización del servicio público. Es decir, se trata de que se profesionalicen los gobernantes y administradores directivos estatales para que se puedan cumplir las responsabilidades públicas, con aptitud calificada y competente, las exigencias de la sociedad. Esto no es posible logra si

² Carbonell (2003: 28).

³ Merino (1996: 8).

se carece de los cuerpos administrativos aptos y calificados, apegados a los propósitos legales y públicos, que no implique seguir las órdenes discrecionales de intenciones, intereses y lealtades de camarillas políticas, de preferencias partidistas o de personalidades políticas.

Hoy en día, la profesionalización de la función pública constituye uno de los problemas presentes en los estados de la República, lo cual se vincula a diversos factores, tales como:

- i. La carencia de la regulación jurídica, de sistemas institucionales y administrativos que establezcan efectivamente el servicio civil de carrera para las administraciones estatales;
- ii. La falta de la voluntad política o ausencia de prioridad en la gran mayoría de los congresos estatales para incluir en la agenda legislativa los contenidos normativos e institucionales para la profesionalización del servicio público de cada entidad federativa; y,
- iii. La existencia de un régimen jurídico burocrático estatal que sustenta el menoscabo de la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza, que constituyen el cuerpo directivo administrativo, que se pueden vincular, generalmente, a la ineficiencia de su acción directiva y al incumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, debido a las relaciones clientelares o partidistas que se establecen para ocupar los cargos públicos.

En los gobiernos de los estados en México, las condiciones de los trabajadores con la categoría de confianza, están basadas en la ausencia del derecho a la estabilidad en el empleo. Referidos trabajadores de confianza constituyen fundamentalmente el personal de los mandos directivos superiores y medios de la administración de los estados, lo cual se conserva como una particularidad del régimen burocrático estatal, lo que permite el manejo flexible de dicho personal ante los vaivenes políticos y genera su relevo durante los cambios de gobierno sin mayores complicaciones laborales y administrativas.

1 El régimen jurídico burocrático en los gobiernos de los estados de la República

En efecto, en el plano jurídico burocrático la situación de los servidores públicos de los estados de la República, aún continúa sujeta al régimen dado por las legislaturas de las entidades federativas, que en apego al artículo 123, apartado B, constitucional, sigue basado en la ausencia del derecho a la estabilidad en el

⁴ Por camarilla se comprende al conjunto de personas del nivel superior jerárquico de las instituciones que ejercen el poder en el gobierno, que deciden o influyen de forma determinante en los asuntos gubernamentales y administrativos.

empleo por parte de los trabajadores de confianza, lo que los hace manipulables y sujetos a las camarillas⁴ en el gobierno, para ingresar, permanecer o ser relevados de los cargos públicos, sin mayores dificultades legales y administrativas, debido a dicha condición de inestabilidad en el empleo que se conserva como una particularidad legal del régimen burocrático de los estados.

Esta situación se advierte en las distintas normas que regulan la relación laboral entre los trabajadores y los gobiernos de los estados.

En primer término, se advierte en las distintas entidades federativas un uso indistinto para designar el régimen burocrático, esto se puede ilustrar de la siguiente manera.

El Estado de Aguascalientes la ley reglamentaria que rige las relaciones de los trabajadores al servicio de la entidad federativa se la denomina Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados.⁵

El Estado de Baja California se nombra al estatuto burocrático como Ley del Servicio de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.⁶

El Estado de Chihuahua lo refiere como Código Administrativo de las Relaciones del Estado de Chihuahua con sus Trabajadores.⁷

En el Estado de Guanajuato se establece como Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios.⁸

El Estado de Tamaulipas la instituye como Ley del Servicio Burocrático del Estado de Tamaulipas.⁹

El Estado de Nuevo León la consigna como Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León.¹⁰

En el Estado de Oaxaca se establece la Ley de Servicio Civil para los empleados del Gobierno del Estado de Oaxaca.¹¹

El Estado de Zacatecas la refiere como Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas.¹²

Estas distinciones pueden generar confusión al considerarse que alguna de las denominaciones del régimen burocrático puedan referirse a un ordenamiento jurídico que regule el servicio civil de carrera, como los estados de Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas con las llamadas Ley del Servicio Civil, nada más distante

⁵ *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, 7 de junio de 1992.

⁶ *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 20 de octubre de 1989.

⁷ *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*, 25 de junio de 1974.

⁸ *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, 4 de diciembre de 1992.

⁹ *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas*, 1 de enero de 1986.

¹⁰ *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, 26 de junio de 1948.

¹¹ *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 28 de diciembre de 1963.

¹² *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 11 de diciembre de 1996.

debido a que estas sólo rigen a los trabajadores al servicio de los gobierno de referidas entidades federativas, sin que en ella se prescriban disposiciones relativas a la profesionalización del servicio público.

En los estatutos burocráticos de cada entidad federativa se han establecido diferentes categorías de trabajadores,¹³ las cuales se señalan enseguida:

En el Estado de Aguascalientes incluye la clasificación de trabajadores de base, confianza, temporales y accidentales.

Los estados de Baja California Sur, Colima, Durango, Puebla, Quintana Roo y Sinaloa incorpora las categorías de trabajadores de base, confianza y supernumerario.

En los estados de Michoacán y Zacatecas comprende las categorías de trabajadores de base, confianza y temporal.

En el Estado de Tabasco contempla las categorías de trabajadores de base, obra determinada y tiempo determinado y confianza.

En los estados de Querétaro y San Luis Potosí consideran las categorías de trabajadores de base, confianza y eventuales.

En los estados de Chiapas y Jalisco establecen los tipos de trabajadores de base, confianza e interino.

En el Estado de Guanajuato incluye los tipos de trabajadores de base, confianza, temporal e interino.

Los estados de Baja California, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nayarit Oaxaca, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán establecen las clasificaciones de trabajadores de confianza y de base en sus estatutos jurídicos.

La existencia de distintas categorías con que se clasifican a los trabajadores al servicio de los estados de la República, permite diferenciarlos a fin de establecer a cuál categoría de trabajador se le otorga o no la estabilidad en el empleo público, así como diversas prestaciones, lo que explica la diversidad de categorizaciones del personal burocrático.

En referidos estatutos burocráticos se destacan fundamentalmente dos tipos de trabajadores: de base y de confianza. A los primeros se le protege jurídicamente, al conferirles amplios derechos como la estabilidad en el trabajo, indemnización, días de descanso, salario determinado, jornada máxima de trabajo, derechos escalafonarios, vacaciones, reinstalación en el trabajo en caso de cese injustificado y el derecho de asociarse en sindicatos para la defensa de sus derechos.

En tanto los trabajadores de confianza considerados como aquellos que realizan funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos,

¹³ Acosta (1999: 427 y ss.)

valores o datos de estricta confidencialidad, no se les otorga estabilidad en el empleo y ni se le reconocen diversos derechos que tienen los trabajadores de base como la indemnización en caso de despido, inmovilidad, días de descanso, jornada máxima de trabajo, derechos escalafonarios, vacaciones, entre otros

Estos aspectos se desprenden de los estatutos burocráticos que rigen para los trabajadores de confianza de cada entidad federativa, como se expone enseguida.

En el Estado de Aguascalientes, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados,¹⁴ en su artículo 7º, indica que los trabajadores de confianza no quedan comprendidos en el régimen de dicha ley, no tiene derecho a la estabilidad en el empleo, pero gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

En el Estado de Baja California, la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas,¹⁵ no aclara si los trabajadores de confianza estarán sujetos a dicha ley. El artículo 72 indica que no podrán formar parte de los sindicatos. En tanto el artículo 82 consiga que no sean inamovibles ni adquieren el derecho a la estabilidad.

En el Estado de Baja California Sur, la Ley para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur,¹⁶ los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de dicha ley conforme su artículo 8º.

En el Estado de Campeche, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Campeche,¹⁷ su artículo 42, excluye a los trabajadores de confianza del régimen de dicha ley.

En el Estado de Coahuila, en el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, el artículo 24 señala que los trabajadores de confianza no pueden formar parte del Sindicato y el artículo 25 fija que no gozan de inamovilidad.

En el Estado de Colima, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado, en su artículo 13, indica que los trabajadores de confianza gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

En el Estado de Chiapas, la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas,¹⁸ en su artículo 62, excluye a los trabajadores de confianza del régimen de dicha ley.

¹⁴ *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, 7 de junio de 1992.

¹⁵ *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 20 de octubre de 1989.

¹⁶ *Periódico Oficial del Estado de Baja California Sur*, 1 de enero de 1977.

¹⁷ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, 11 de septiembre de 1979.

¹⁸ *Periódico Oficial del Estado*, 1 de mayo de 1992.

¹⁹ *Periódico Oficial del Estado*, 24 de junio de 1980.

En el Estado de Durango, la Ley de los Trabajadores al Servicio de los tres Poderes del Estado de Durango,¹⁹ establece en su artículo 10 que los trabajadores de confianza no pueden formar parte del Sindicato, ni podrán ser representantes de los Organismos que se integren; en tanto el artículo 15 prescribe que no disfrutaran del derecho de inamovilidad y gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

En el Estado de México, la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios,²⁰ en su artículo 10, indica que los trabajadores de confianza gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social y se les aplicará el Sistema de Profesionalización con ciertas excepciones.

En el Estado de Guanajuato, la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios,²¹ en su artículo 82 señala que los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de referida ley, pero gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

En el Estado de Guerrero, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero,²² en su artículo 72 señala que los trabajadores de confianza gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

En el Estado de Hidalgo, la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como de los Organismos Descentralizados,²³ en su artículo 32 señala que los trabajadores de confianza quedan excluidos de la ley.

En el Estado de Jalisco, en la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios,²⁴ en su artículo 82, establece que los trabajadores de confianza podrán ser cesados por motivo razonable de pérdida de confianza y no tienen derecho a la inamovilidad que otorga la ley.

En el Estado de Michoacán, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios,²⁵ no aclara si los trabajadores de confianza quedan comprendidos en este ordenamiento.

En el Estado de Morelos, la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos,²⁶ en su artículo 52, los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley, pero gozan de los beneficios de la seguridad social y los derechos aplicables de acuerdo con dicho estatuto y la costumbre.

¹⁹ *Gaceta del Gobierno del Estado*, 23 de octubre de 1998.

²⁰ *Periódico Oficial del Estado*, 4 de diciembre de 1992.

²¹ *Periódico Oficial del Estado*, 6 de enero de 1989.

²² *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, 31 de diciembre de 1987.

²³ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco*, 24 de marzo de 1984.

²⁴ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán*, 8 de agosto de 1983.

²⁵ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos*, 27 de diciembre de 1950.

²⁶ *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, 26 de junio de 1948.

En el Estado de Nuevo León, en la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León,²⁷ no se establece si los trabajadores de confianza quedan o no comprendidos en dicho ordenamiento jurídico. En el artículo 52 se refiere al personal administrativo de hospitales que disfrutarán de las prerrogativas concedidas por la ley con excepción del derecho de huelga.

En el Estado de Oaxaca, en la Ley de Servicio Civil para los empelados del Gobierno del Estado de Oaxaca,²⁸ en el artículo 53 se indica que los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley.

En el Estado de Puebla, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla,²⁹ en el artículo 53 se excluye a los trabajadores de confianza del régimen de esta ley.

En el Estado de Querétaro, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios,³⁰ su artículo 52 excluye a los trabajadores de confianza régimen de esta ley y agrega que gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

En el Estado de Quintana Roo, la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo,³¹ en su artículo 82 excluye a los trabajadores de confianza del régimen de citada ley.

En el Estado de San Luis Potosí, en la Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí,³² indica que los trabajadores de confianza no tienen derecho de inamovilidad. En tanto el artículo 14 prescribe que tienen derecho a reclamar indemnización y prima de antigüedad, pero no pueden formar parte del Sindicato.

En el Estado de Sinaloa, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa,³³ consigna en el artículo 2 que los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley.

En el Estado de Sonora, en la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora,³⁴ en su artículo 72 se indica que los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley, pero gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

En el Estado de Tabasco, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del

²⁸ *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 28 de diciembre de 1963.

²⁹ *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, 18 de noviembre de 1966.

³⁰ *Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga"*, 27 de agosto de 1987.

³¹ *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, 12 de junio de 1978.

³² *Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí*, 8 de enero de 1996.

³³ *Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa"*, 1 de abril de 1986.

³⁴ *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, 27 de agosto de 1977.

³⁵ *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, 31 de marzo de 1990.

Estado de Tabasco,³⁵ en su artículo 62, señala que las entidades públicas podrán rescindir la relación laboral de los trabajadores de confianza, si existiera un motivo razonable de pérdida de confianza. En tanto el artículo 12 les concede que gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

En el Estado de Tamaulipas, en la Ley del Servicio Burocrático del Estado de Tamaulipas,³⁶ señala en su artículo 42 que los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley.

En el Estado de Tlaxcala, la Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios,³⁷ en su artículo 64 fija que los trabajadores de confianza gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social. En tanto el artículo 74, señala que no podrán tener el carácter de definitivos.

En el Estado de Veracruz, en la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz,³⁸ en su artículo 72 precisa que los trabajadores de confianza gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social. En tanto el artículo 11 indica que quedan excluidos del régimen de esta ley.

En el Estado de Yucatán, en la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán,³⁹ en su artículo 44 establece que los trabajadores de confianza pueden ser removidos sin expresión de causa ni responsabilidad alguna por los jefes de las entidades y en el artículo 92, los excluye del régimen de esta ley.

En el Estado de Zacatecas, en la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas,⁴⁰ en el artículo 81 se señala que los trabajadores de confianza gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social. Asimismo, se indica que tendrán derecho a convertirse en trabajadores de base con opinión del Sindicato cuando: a) Acrediten una antigüedad mínima de 6 años de servicio a un mismo Municipio o legislatura, o 12 años como trabajador de cualquier entidad pública. b) No tener notas graves en su expediente. Tienen derecho a jubilación y derecho a demandar indemnización en caso de rescisión sin motivo razonable.

De los anteriores ordenamientos jurídicos burocráticos relativos al régimen que viven los trabajadores de confianza en los estados de la República, se puede advertir los siguientes aspectos.

En los estatutos jurídicos que regulan las relaciones de los trabajadores al

³⁶ *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas*, 1 de enero de 1986.

³⁷ *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala*, 24 de octubre de 1984.

³⁸ *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, 4 de abril de 1992.

³⁹ *Diario Oficial Local*, 3 de diciembre de 1987.

⁴⁰ *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 11 de diciembre de 1996.

servicio de los Estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Yucatán, excluyen a los trabajadores de confianza de su régimen de manera absoluta al no otorgar las medidas de protección al salario y gozar de las medidas de seguridad social.

Los estatutos jurídicos de los Estados de Aguascalientes, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas sólo protegen a los trabajadores de confianza en cuanto al sueldo y los beneficios de seguridad social.

Los estatutos jurídicos que no expresan si los trabajadores de confianza estarán sujetos al ordenamiento, son los Estados de Baja California, Chihuahua, Michoacán y Nuevo León.

Los Estados de Coahuila, Durango y Morelos incorporan en su régimen jurídico laboral a los trabajadores de confianza de forma expresa, pero sin otorgarle el derecho a la estabilidad en el cargo como se apuntó anteriormente.

En tres entidades federativas se destaca una mejor protección a los trabajadores de confianza.

En el Estado de San Luis Potosí, si bien no tienen derecho de inmovilidad, el estatuto jurídico burocrático les concede la acción para reclamar indemnización (artículo 60).

En el Estado de México, la ley que rige a los trabajadores al servicio del estado establece que a los trabajadores de confianza, con sus debidas excepciones, se les aplicará lo referente al Sistema de Profesionalización de su Capítulo II del Título IV de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en donde se señala, en el artículo 99: "Las instituciones públicas establecerán un sistema de profesionalización que permita el ingreso al servicio a los aspirantes más calificados y garantice la estabilidad y movilidad laboral de los servidores públicos conforme a su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio".⁴¹

Por último, en el Estado de Zacatecas su estatuto jurídico otorga a los trabajadores de confianza las medidas de protección al salario y la seguridad social, así como el derecho a convertirse en trabajadores de base cuando reúna los requisitos correspondientes, y el derecho a solicitar ante el Tribunal, que se le indemnice o reinstale, en caso de haber sido separado injustificadamente, así lo prevé el artículo 8º de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas.⁴²

De este modo, se observa que en el estatuto jurídico burocrático de las entidades federativas en México, los trabajadores de confianza viven un régimen normativo que no les concede el derecho a la inmovilidad al cargo, pueden ser

⁴¹ *Periódico Oficial del Estado del Estado de México*, 23 de octubre de 1998.

⁴² *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 11 de septiembre de 1996.

removidos de manera inmediata por los titulares de las dependencias, pudiéndose restringir a una sola causal, como es la llamada “pérdida de la confianza”, sin indemnización al ser despedidos (de este aspecto se exceptúan los Estados de México y San Luis Potosí como se señaló). Asimismo, no pueden sindicalizarse, las jornadas de trabajo no se fijan e inclusive existen estatutos jurídicos burocráticos que los excluyen de las medidas mínimas de protección al salario y a la seguridad social.

Dichas situación estatutaria jurídica que rige al personal de confianza en el gobierno de todas las entidades federativas, no es consecuente con las transformaciones democráticas, cuyas implicaciones tienden a conducir a situaciones ineficiencia en la gestión pública y de déficit de gobernabilidad en la acción del gobierno, ante la falta de personal apto, calificado y con estabilidad en el empleo, para llevar a cabo las responsabilidades que tienen. Es un factor que ha contribuido a la falta de un ejercicio efectivo del gobierno democrático y en el incumplimiento del conjunto de atribuciones constitucionales y legales locales otorgadas a los servidores públicos de los gobiernos estatales.

2 Logros en la instauración del servicio civil de carrera en los gobiernos estatales

Hoy en día, los avances en la profesionalización del servicio público que se han producido en algunos de los Estados de la República, lo cual se dan en términos de disposiciones jurídicas en materia administrativa, lo que no sucede en la gran mayoría de las entidades federativas ante la falta de que la Constitución Federal consigne de manera expresa una disposición que prevea el servicio civil de carrera para los trabajadores de confianza para todos los gobiernos de los estados. Esto genera la falta de obligación para emitir y aplicar leyes locales que instauren el servicio civil de carrera para los trabajadores de confianza al servicio de las entidades federativas.

De este modo, el servicio civil de carrera que establecen los ordenamientos jurídicos de algunas entidades federativas, como son los casos de Aguascalientes y Veracruz, que únicamente pueden tener características de naturaleza administrativa.⁴³

En la Ley de Servicio Civil de Carrera del Estado de Aguascalientes,⁴⁴

⁴³ En el ámbito federal, se ha regulado el servicio civil de carrera en determinadas áreas o instituciones, a saber: en las Fuerzas Armadas, en el Servicio Diplomático y miembros del servicio exterior, el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, en el Poder Judicial de la Federación (1995) con exclusión de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y en la Administración Pública Federal centralizada, que establece las bases en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada el 10 de abril del 2003.

⁴⁴ Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes, *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, 6 de noviembre de 2001.

publicada el 6 de noviembre de 2001, se disponen las bases y lineamientos normativos para lograr el desarrollo, especialización, profesionalización, control y evaluación de los servidores públicos del Poder Ejecutivo, los Municipios y de los organismos públicos descentralizados del Estado de Aguascalientes. Esto se puede apreciar en los distintos artículos de dicha ley.

En efecto, en el artículo 4º de la Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes establece que los servidores públicos podrán “lograr una auténtica carrera dentro del servicio público, optimizando los recursos humanos”. En tanto el artículo 10 señala como requisito para el ingreso un examen de conocimientos y aptitudes que aplicará la Secretaría (se refiere a la Secretaría de Administración de Gobierno del Estado o a sus similares, en el ámbito municipal y en los organismos). Asimismo, en dicho ordenamiento se indica que la capacitación y el desempeño se deben evaluar para constituirse en la base del sistema de estímulos, y la calificación de las aptitudes de los miembros del servicio evaluados a través del programa y procedimientos del propio servicio civil, queda a cargo de organismos externos de certificación.

En el Estado de Veracruz, en la Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz,⁴⁵ publicada el 18 de noviembre de 2003, consigan las bases de organización, funcionamiento, control y evaluación del Servicio Público de Carrera para la Administración Pública Centralizada del Gobierno del Estado de Veracruz, asimismo establece que las entidades paraestatales de la administración pública estatal podrán establecer sus propios sistemas de Servicio Público de Carrera tomando como base los principios de dicha Ley.

La propia ley enuncia que solo es aplicable a dependencias del Ejecutivo por lo que deja pendiente al sector paraestatal y a los municipios. Los servidores públicos que se integran al sistema son los de confianza incluyendo hasta los del nivel de director general.

En el referido ordenamiento se dispone que se cree una comisión para coordinar el sistema mientras que la Secretaría de Finanzas y Administración participa para instaurar, normar, autorizar y hacer el seguimiento del funcionamiento del sistema y cada comité en la dependencia correspondiente hará de aplicar las evaluaciones. Asimismo, se considera que se incluyan los puestos de confianza (salvo las excepciones señaladas por la propia ley) serán ocupados mediante convocatoria; igualmente se prevé la elaboración del plan de carrera de cada servidor público, el cual no es obligatorio sino una pauta para posibles ascensos.

⁴⁵ Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz, *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, 18 de noviembre de 2003.

Otra particularidad de referida Ley, es la correspondiente del recurso de revisión por parte de los servidores públicos ante resoluciones que consideren no apegadas a las normas respectivas. Para esto, la Secretaría de Fianzas y Administración deberá integrar y turnar el expediente que corresponda a la Procuraduría Fiscal. Esta disposición, permite al servidor público hacer valer sus derechos en sus demandas de revisión que llegara a promover.

De este modo, los ordenamientos jurídicos de los estados de Aguascalientes y Veracruz, obligan a instaurar el servicio civil de carrera en las instancias de gobierno consignadas en las leyes respectivas, dentro del ámbito de dichas entidades federativas con lo que se tiende a asegurar la estabilidad y la profesionalización en el empleo de los trabajadores de confianza.

Otras entidades federativas, como Colima, Guanajuato, Nuevo León, Michoacán Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas, realizan acciones a favor de establecer el servicio profesional de carrera, en cuyas entidades no se ha legislado en esta materia para la implementación del servicio civil de carrera. Aspecto que nos parece importante en la medida que un régimen jurídico obligue a las instituciones a instaurar la profesionalización del servicio público, permitirá otorgar la estabilidad a los trabajadores de confianza, así como acreditar su aptitud calificada y responsable en la gestión y dirección pública, y con ello fortalecer una de las capacidades del gobierno. Esto implica, sin duda, uno de los retos que tienen los gobiernos de los estados para que avanza en la cabal constitución del servicio civil de carrera.

En el caso del Estado de Guanajuato es importante destacar que si bien no se ha publicado una ley que establezca el servicio civil, en el Título quinto de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, en los artículos 93, 94, 95 y 96, se establecen las bases normativas para el establecimiento del servicio civil de carrera.

En el artículo 93 se dispone que el servicio civil de carrera se establezca en las dependencias y entidades del ejecutivo. El artículo 94 consigna que el servicio tiene como finalidad la vocación de servicio y a formación permanente y que la permanencia estará sujeta a la evaluación de resultados. El artículo 95 enuncia la emisión del reglamento correspondiente por parte del gobernador. El artículo 96 se establece que será la Secretaría de Finanzas y Administración la encargada de conducir las políticas y procedimientos para establecer y dirigir el servicio civil de carrera.

No obstante, dichos avances apuntados, la gran mayoría de las entidades federativas del país, no han impulsado acciones para constituir el servicio público profesional de carrera, lo que constituye uno de los asuntos de interés público y democrático pendientes de los gobiernos de los estados de la República.

Como se advierte los avances dados en materia de la instauración del servicio civil de carrera han sido limitados lo cual se explica fundamentalmente, como se dijo antes, a la existencia de dos factores que convergen y limitan la constitución de la profesionalización del servicio público en las entidades federativas, tales como: 1) En lo político: se tiene la ausencia de la voluntad política o falta de prioridad de los poderes legislativos estatales para incluir en la agenda de trabajo los contenidos normativos e institucionales para la profesionalización del servicio público de cada entidad federativa; y, 2) En lo jurídico: no se prevé constitucionalmente que las entidades federativas establezcan el sistema de carrera para las administraciones estatales, lo que obligue a su observancia en los demás ordenamientos jurídicos locales.

La profesionalización del servicio público de carrera es un asunto de los gobiernos de los estados, que resulta de crucial atención frente a las exigencias que impone los procesos de democratización y las necesidades del desarrollo y el bienestar estatal, lo que implica que el trabajo gubernamental debe de estar fundado en la estabilidad, en las aptitudes calificadas, en la profesionalización, en la seguridad y el desarrollo de los trabajadores de confianza. Aspectos que se siguen sin considerar en el régimen jurídico burocrático y administrativo en la gran mayoría de los estados, lo que tiene por consecuencia la improductividad, ineptitud y falta de competitividad de quienes asumen la dirección administrativa de los asuntos públicos estatales.

VI El caso del servicio público profesional de carrera en el Estado de Michoacán

El gobierno del Estado de Michoacán se inscribe en el contexto de la gran mayoría de las entidades federativas de la República Mexicana, que aún no realizan acciones jurídicas y administrativas para instaurar la profesionalización del servicio público, aún cuando fue uno de los propósitos manifiestos en el Plan del Gobierno para el período de año 2003 al 2008.

En efecto, en el actual gobierno del Estado de Michoacán, la necesidad de la profesionalización del servicio público fue expuesta en el Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008,⁴⁶ que se establece en el Capítulo II, denominado: “Una Administración Pública Eficiente y Honesta”, en el que se propone realizar la modernización en la Administración Pública Estatal sustentada en un proceso de permanente reforma, en el que se considera alcanzar niveles de calidad en la administración estatal, para lo cual se estima promover una cultura de profesionalización y mejora en el servicio público, centrada en el establecimiento del Servicio Civil de Carrera, medida que otorgará seguridad, estabilidad y compe-

⁴⁶ Gobierno del Estado de Michoacán, *Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008*, Morelia, 2003. p. 22.

tencia a quienes ejercen la función pública, y fomentará las mejores prácticas administrativas para la prestación de servicios y trámites eficientes.

Para hacer efectivo el Servicio Civil de Carrera, basado en la certificación por competencias, se establece en dicho Plan, que será indispensable la creación del Instituto para la Profesionalización del Servicio Público, que garantice la más absoluta imparcialidad en la asignación de plazas y que evalúe permanentemente el desempeño de sus miembros.

A casi cuatro años del presente gobierno del Estado de Michoacán, tales propósitos para instaurar el servicio civil de carrera en la administración estatal, no se ha concretado en ninguna iniciativa de ley en dicha materia por parte del Ejecutivo del Estado, ni se ha formulado un proyecto para el establecimiento de citado servicio civil de carrera.

Estos buenos propósitos que fueron expuestos en el referido Plan, aún están pendientes de llevarse a efecto por el actual régimen de gobierno estatal. Por lo que las instituciones gubernamentales del Estado de Michoacán, continúan con condiciones jurídicas de inestabilidad en el empleo de los servidores públicos de confianza, lo que los hace manipulables y sujetos a las camarillas en el gobierno del estado, para ingresar, permanecer o ser relevados de los cargos públicos, sin mayores dificultades legales y administrativas, debido a la condición de inestabilidad en el empleo que se conserva como una particularidad legal consignada en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios. Esto tiene por consecuencia la improductividad en las acciones de gobierno, la discontinuidad de programas gubernamentales y el incumplimiento de las responsabilidades y obligaciones públicas estatales legalmente establecidas.

Dicha situación manifiesta los rezagos en materia de la profesionalización del servicio público, en una entidad federativa que se inserta en los procesos democráticos de la competitividad, pluralidad y la alternancia, lo que hace una asignatura pendiente de lograr acreditar su calidad democrática y su capacidad de buen gobierno, lo que supone la innovación y la adopción de normas y procedimientos que aseguren establecer el servicio público profesional de carrera, con una cultura eficiente en la gestión y dirección pública.

Resulta necesario reformar el régimen jurídico burocrático que desprotege a los trabajadores de confianza, en el sentido de otorgar estabilidad en el empleo del personal de confianza y profesionalizar el servicio público del gobierno del Estado de Michoacán, así como establecer las instituciones para implementar dicha profesionalización, que es parte fundamental del cambio institucional que se requiere. Esto resulta un imperativo en esta etapa de transformaciones que se viven en México.

La profesionalización del servicio público en el gobierno del Estado de

Michoacán debe de construirse como parte del nuevo papel que realiza el Estado mexicano en el cambio democrático, que se relaciona con los procesos de la redistribución del poder, el fortalecimiento de la autonomía de los estados, la rendición de cuentas de los asuntos públicos, fomento al control o conocimiento del ciudadano sobre la administración pública, entre otros aspectos.

En este contexto, se inscriben las instituciones públicas del Estado de Michoacán, que les resulta un escenario importante de oportunidades para transitar hacia la profesionalización del servicio público, que es uno de los aspectos de la capacidad de gobierno esperada, para hacer frente a los cambios institucionales en el gobierno y ante la falta de continuidad en los programas gubernamentales que se dan en condiciones de la alternancia, pluralidad y competencia política, que se tienen en los tiempos actuales.

Para que la democracia gubernamental comience a funcionar aceptablemente, es condición que los gobernados se hayan liberado de gobernantes y administradores incompetentes, irresponsables y nocivos,⁴⁷ pero para que los entrantes sean efectivamente aptos, competentes, legalmente responsables, escrupulosos en el manejo de los recursos e imparciales en el cumplimiento de sus actividades, es necesario que se realice desde un sistema basado en la profesionalización del servicio público, que responda a los intereses legalmente públicos y que los cargos sean ocupados por quienes acrediten las mejores aptitudes y vocación de servicio a la ciudadanía y a la sociedad.

La formalización e institucionalización de la profesionalización del servicio público en el Estado de Michoacán, implica varios presupuestos para acreditar que la profesionalización de la función pública sea un medio y no un fin para administrar. En este sentido, se considera los aspectos siguientes para el servicio público profesional de carrera en el gobierno del Estado de Michoacán.

1. Se requiere legislar para instituir la profesionalización del servicio público del Estado de Michoacán, a fin de constituir un ordenamiento jurídico que garantice a la ciudadanía la profesionalización de los servidores públicos de confianza, sustentado en los principios y valores de igualdad, mérito, capacidad, transparencia, legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, y se base en el derecho a la estabilidad en el empleo público, con lo que se abandonen las concepciones y prácticas burocráticas de lealtades a las camarillas y a las membresías partidistas para obtener y permanecer en el cargo público.

2. La profesionalización del servicio público debe afirmarse en una institución de apoyo al gobierno del Estado de Michoacán, que observe los fines y responsabilidades legales y públicas.

⁴⁷ Aguilar (2000: 32).

3. Las normas jurídicas y las instituciones que comprendan la profesionalización del servicio público deben considerar a las instancias, procedimientos y órganos de carácter legal y administrativos que habrán de funcionar con el propósito de dotar a los gobiernos municipales de los servidores públicos profesionales, que administren con una perspectiva de largo plazo, de forma responsable y que den continuidad a los programas gubernamentales con independencia de los cambios en el gobierno.

4. La implementación de la profesionalización del servicio público debe observar las restricciones presupuestales, financieras, materiales, técnicas y el margen de oportunidad que se tenga para obtener mayores posibilidades de éxito en el cumplimiento de objetivos y planes de la carrera administrativa en acatamiento a las leyes.

5. Se debe considerar la evaluación del desempeño profesional y el sistema de incentivos de manera periódica a fin de que los servidores públicos tengan la oportunidad de permanecer o de ascender en la carrera administrativa, basado en su esfuerzo personal, por méritos sustentados en la experiencia, conocimientos, capacitación y actualización profesional.

La instauración de la profesionalización del servicio público profesional de carrera en el gobierno del Estado de Michoacán, que se pretende en el Plan de Gobierno 2003-2008, requiere no sólo sea parte de los objetivos de un plan de gobierno, sino de que se ejecuten y se lleven a cabo acciones, como las que se han señalado, pues constituye una tarea compleja el diseño, implementación y evaluación de la profesionalización del servicio público, pero resulta inaplazable como un requisito fundamental para gobernar en los contextos democrático y con graves problemas sociales irresueltos que se viven en el Estado de Michoacán. No son acciones que se puedan cumplir de forma inmediata, pero es importante empezar a realizarlos para lograr un nuevo estadio de desarrollo del gobierno democrático que se necesita en estos tiempos de cambio en México.

VII Conclusiones

Resulta trascendental a los gobiernos de los estados federados, contar con personal de confianza estable, con criterios calificados y competentes, tanto para su ingreso y permanencia a fin de mejorar la gestión y la conducción pública, con lo que se tienda a modificar las condiciones de inestabilidad de los trabajadores de confianza, así como los mecanismos tradicionales de contar con el empleo público mediante el relevo en camarillas y de seguir considerando de que todo cargo público es temporal y que la carrera está ligada a los grupos políticos en el poder. Asunto que todavía impera en la gran mayoría de las entidades federativas.

En el establecimiento de la profesionalización del servicio público debe considerarse un factor estratégico y detonador de las innovaciones de los gobiernos

estatales que puede resultar eficaz para la gestión pública, que conduzca a mejores niveles de desempeño y con ello se logre elevar el bienestar y el desarrollo.

Los Congresos de los Estados deben asumir la responsabilidad de actualizar sus respectivas legislaciones a fin de establecer el servicio civil de carrera, que responda a la situación y expectativas de cada entidad federativa, que establezca un estatuto jurídico burocrático apto para otorgar seguridad y estabilidad a los trabajadores de confianza y superar los vaivenes de renovación de dicho personal en el cambio de gobierno dado por la alternancia, y de esta forma dar continuidad a los programas gubernamentales en el largo plazo.

Los gobiernos de los estados se encuentran en mejores condiciones de desplegar una mayor capacidad para gobernar, cuando cuentan con un servicio público profesional de carrera que responda a la magnitud de los problemas, que sean a favor del desarrollo social estatal.

Las referidas acciones legales que se efectúan para lograr el adecuado y mejor aprovechamiento de los recursos humanos de los estados de la República, que instituyen la profesionalización del servicio público, representan un punto de partida de la profesionalización de la función pública, que para formalizarse en las demás entidades federativas, implicará de nuevos estatutos jurídicos que respondan a las distintas realidades estatales, que asegure la estabilidad en el empleo, la eficacia en el servicio y se rija por normas y procedimientos públicos e imparciales, así como por una cultura de mejora continúa en su desempeño administrativo.

La profesionalización del servicio público es una tarea y un reto para los gobiernos de los estados en la actualidad, en que todavía existen resistencias para el cambio, ante la falta de una nueva visión institucional para gobernar, para que se fortalezcan las capacidades de gestión y den respuestas calificadas para el desarrollo. Esto resulta impostergable ante los reclamos de un gobierno democrático que articule aptitudes profesionales para mejorar los procesos y procedimientos de los asuntos públicos, que respondan al interés de la sociedad y generen resultados sociales y productivos.

Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, México, Porrúa, 1999.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "Democracia y transición", en González Parás, José Natividad y Labra Manjares, Armando, (Coordinadores), *La gobernabilidad democrática en México*, México, coedición Instituto Nacional de Administración Pública y Secretaría de Gobernación, 2000, p. 32.

CARBONELL, José, "Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México, cerrando el círculo", en Serna de la Cruz, José María (Coordinador), *Federalismo y regionalismo, México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1980.

Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguas-

calientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, 7 de junio de 1992.

Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, *Periódico Oficial del Estado*, 1 de mayo de 1992.

Gobierno del Estado de Michoacán, *Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008*, Morelia, 2003.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla, *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, 18 de noviembre de 1966.

Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí, *Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí*, 8 de enero de 1996.

Ley de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos Estatales y Municipales, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo*, 31 de diciembre de 1987.

Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo, *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, 12 de junio de 1978.

Ley de los Trabajadores al Servicio de los tres Poderes del Estado de Durango, *Periódico Oficial del Estado*, 6 de enero de 1989.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán*, 8 de agosto de 1983.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, *Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa"*, 1 de abril de 1986.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco, *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*, 31 de marzo de 1990.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, *Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga"*, 27 de agosto de 1987.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Campeche, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, 11 de septiembre de 1979.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado, *Periódico Oficial del Estado*, 24 de junio de 1980.

Ley de Servicio Civil para los empedados del Gobierno del Estado de Oaxaca, *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 28 de diciembre de 1963.

Ley de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán, *Diario Oficial Local*, 3 de diciembre de 1987.

Ley de Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios, *Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato*, 4 de diciembre 1992.

Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 31 de diciembre de 1987.

Ley del Servicio Burocrático del Estado de Tamaulipas, *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas*, 1 de enero de 1986.

Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 11 de diciembre de 1996.

Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios

e Instituciones Descentralizadas, *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 20 de octubre de 1989.

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

Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos*, 27 de diciembre de 1950.

Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, 26 de junio de 1948.

Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, *Periódico Oficial del Estado*, 4 de diciembre de 1992.

Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora, *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, 27 de agosto de 1977.

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, 6 de enero de 1989.

Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, 4 de abril de 1992.

Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala*, 24 de octubre de 1984.

Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco*, 24 de marzo de 1984.

Ley para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur, *Periódico Oficial del Estado de Baja California Sur*, 1 de enero de 1977.

MERINO, Mauricio, "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", en *Revista sobre la Administración Pública*, México, núm. 91, 1996, p. 8.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):