

# ¿PERMANENCIA CON BASE EN EL DESEMPEÑO? LAS SEPARACIONES DE SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN EL PERIODO 2004-2020

## PERFORMANCE-BASED TENURE? SEPARATIONS OF CAREER CIVIL SERVANTS IN THE FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION DURING THE 2004-2020 PERIOD

Marcela VÁZQUEZ LUNA<sup>1</sup>

**RESUMEN:** El objetivo de esta investigación es analizar empíricamente las separaciones de los servidores públicos de carrera de la Administración Pública Federal a partir de las causales establecidas en la ley en la materia, para proveer evidencia que permita evaluar si la Ley efectivamente ha promovido la estabilidad laboral e inhibido las separaciones por razones ajenas al desempeño. Para la realización de la investigación, se emplearon los métodos de investigación analítico, cualitativo (revisión de fuentes de información primarias y secundarias) y cuantitativo (número de separaciones de servidores públicos de carrera). De acuerdo con la evidencia disponible, se concluye que las renunciaciones son prácticamente el único motivo de separación, lo que sugiere poco desarrollo e institucionalización del subsistema de separación del Servicio Profesional de Carrera.

**PALABRAS CLAVE:** Sistema de servicio civil, Servicio Profesional de Carrera, profesionalización del servicio público, estabilidad laboral, permanencia, separaciones,

---

<sup>1</sup> Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, maestra en Administración Pública.

**ABSTRACT:** The goal of this research is to empirically analyze the dismissals of career civil servants in the Federal Public Administration based on the grounds established in the corresponding law, in order to provide evidence to evaluate whether the Law has effectively promoted job stability and inhibited dismissals for reasons other than performance. Analytical, qualitative (review of primary and secondary sources of information) and quantitative (number of separations of career public servants) research methods were used. According to the available evidence, it is concluded that resignations are practically the only form of separation, which suggests low development and institutionalization of the Professional Career Service's separation subsystem.

**KEYWORDS:** Civil Service System, Career Professional Service, public service professionalization, job stability, tenure, dismissals, resignation, performance.

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Los servicios civiles de carrera.* III. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.* IV. *Estabilidad laboral y subsistema de separación del Servicio Profesional de Carrera.* V. *Separaciones de servidores públicos de carrera en el periodo 2004-2020.* VI. *Conclusiones.* VII. *Referencias.*

## I. INTRODUCCIÓN

Durante gran parte de la historia independiente de México, especialmente después del periodo revolucionario, la administración pública mexicana estuvo sujeta a las prioridades políticas del gobierno en turno y fue considerada parte del botín político-electoral de los candidatos y partidos ganadores, que encontraban en ella un lugar idóneo para el acomodo de simpatizantes. El control vertical del presidente y de los más altos mandos políticos sobre los cargos públicos era, por lo tanto, visto como algo normal. Esto significaba el libre nombramiento y remoción de servidores públicos, independientemente de sus conocimientos, capacidades técnicas o desempeño.

En la medida en que el proceso de democratización fue cobrando fuerza, las demandas ciudadanas por administraciones más eficientes y eficaces se multiplicaron,<sup>2</sup> lo que abrió una ventana de oportunidad para que iniciativas que promovían la profesionalización de los servidores públicos prosperaran. Así, en 2003 entró en vigor la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (en adelante, LSPCAPF), cuyo objetivo era introducir principios como el mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad laboral en la Administración Pública Federal.

Con el Servicio Profesional de Carrera (en adelante, SPC) se buscaba, como principios básicos, que quienes ocuparan cargos públicos en el ámbito federal cumplieran con el perfil que el puesto requería y se mantuvieran en él en tanto su desempeño fuera satisfactorio, lo que evitaría nombramientos y despidos arbitrarios. Sin embargo, a casi 20 años de su creación, existen situaciones que revelan irregularidades tanto en el ingreso como en la separación de los servidores públicos de carrera. A diferencia de los problemas en el ingreso (principalmente por la ocupación de cargos al margen de los principios de la LSPCAPF), que han sido motivo de diversas investigaciones y publicaciones académicas, el tema de las irregularidades en las separaciones ha

2 AGUILAR, Luis F., *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, México, Instituto Nacional Electoral, Conferencias Magistrales 25, 2020, pp. 43-50, [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CM25\\_baja.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CM25_baja.pdf).

sido menos estudiado. Por ello, el objetivo de este texto es analizar empíricamente las separaciones de los servidores públicos de carrera de la Administración Pública Federal a partir de las causales establecidas en la LSPCAPF y su Reglamento, para proveer evidencia que permita examinar si la Ley ha promovido la estabilidad laboral e inhibido las separaciones por razones ajenas al desempeño.

La hipótesis que guía este trabajo es que obligar el cumplimiento de la LSPCAPF y su Reglamento en lo relativo a la permanencia con base en el desempeño, así como realizar reformas que creen sanciones en caso contrario, contribuiría significativamente a promover la estabilidad laboral de los servidores públicos de carrera, lo que los incentivaría a mejorar su desempeño en favor de la nación.

El resto del artículo se estructura de la siguiente manera. Primero, presento una discusión conceptual sobre qué son y para qué sirven los servicios civiles de carrera, en la que se destacan sus principios básicos de mérito e igualdad de oportunidades para el ingreso y permanencia del personal público. Posteriormente, describo el contexto administrativo y político en el que surgió la LSPCAPF y su potencial para modificar significativamente el sistema de botín y patronazgo que habían caracterizado a la administración pública federal en México, así como favorecer la profesionalización del servicio público. En el siguiente apartado desarrollo el tema de la estabilidad laboral y el subsistema de separación del SPC y, en la siguiente sección, examino las separaciones de servidores públicos de carrera en el periodo 2004-2020.

Para la realización de la investigación se han empleado los métodos analítico, cualitativo (a partir de la revisión de fuentes de información primarias y secundarias), así como el cuantitativo (a partir de la solicitud de información sobre el número de separaciones de servidores públicos de carrera a la Secretaría de la Función Pública).

## **II. LOS SERVICIOS CIVILES DE CARRERA**

Para iniciar esta investigación es elemental definir qué es un servicio civil de carrera y aunque no es posible identificar una única definición, sí es posible encontrar en las distintas definiciones existentes elementos

comunes que nos informan sobre sus características esenciales e importancia. Por ejemplo, la Carta Iberoamericana de la Función Pública adoptó una definición breve y general, la cual define función pública (que en varios países y para efectos de la Carta es sinónimo de *servicio civil*) como:

[...] el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.<sup>3</sup>

Otra definición más específica respecto a las características esenciales de un servicio civil es la de Mauricio Merino, quien lo define como el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos de cada individuo, cuyo principio fundamental es la idoneidad del candidato para ocupar el puesto, de acuerdo a los requisitos que previamente se trazaron como indispensables en el perfil de puesto respectivo. Dicho autor señala que el servicio civil tiene tres cualidades que lo caracterizan: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades. La primera se cumple a través de la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes presumiblemente rigurosos, la segunda se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia, y la tercera implica que la ocupación de cargos públicos sigue una lógica democrática.<sup>4</sup>

3 CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD) Y DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LAS NACIONES UNIDAS (NUDESA), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”, Bolivia, 2003, epígrafe 2, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>.

4 MERINO, Mauricio, “Servicio Civil”, en MARTÍNEZ, Mario (coord.), *Ensayo de un diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., s.a., vol. 3, pp. 482-483.

Por su parte, Mauricio Dussauge y José Luis Méndez discuten con más detalle los atributos de los servicios civiles, a los que denominan *servicios profesionales* y definen como sistemas de gestión de personal que involucran el ingreso, formación, promoción, evaluación, sanción y planeación del personal del sector público. Añaden que, pese a las diferencias que la configuración de los sistemas particulares pueden tener en virtud del contexto en el que se ubiquen, todos tienen tres elementos básicos comunes. Primero, los valores administrativos de mérito, igualdad de oportunidades, certidumbre en el puesto y neutralidad política. Segundo, su definición como institución jurídicamente distinta al conjunto del servicio público, es decir, como un subconjunto de este con reglas, condiciones y valores específicos propios que se plasman en una ley, acta o estatuto particular. Y tercero, la incorporación en el marco normativo de los subsistemas de gestión de personal que guían su operación cotidiana.<sup>5</sup>

En resumen, de las definiciones previas se deriva que un servicio civil es un conjunto de arreglos institucionales plasmados en una norma formal para articular y gestionar el empleo público apolítico en todas sus etapas, del ingreso a la separación. Aspecto fundamental es que esos arreglos están regidos por los valores de mérito, competencia, certidumbre en el cargo, neutralidad política e igualdad de oportunidades.

Es pertinente destacar el elemento *apolítico* como uno esencial de los servicios civiles, que consiste en que el ingreso, permanencia y promoción de los funcionarios públicos no está en función de sus vínculos personales o partidistas ni de valoraciones de tipo político.<sup>6</sup> Esto es así debido a que el concepto de *servicio civil* parte de la idea de la separación entre política y administración, precepto originalmente defendido por Woodrow Wilson, quien sostuvo que para que una administración fuera eficiente, resultaba necesario *aislarla del proceso político, separando las funciones del ámbito político y el administrativo, y creando una administración profesionalizada desde el punto de vista*

<sup>5</sup> DUSSAUGE, Mauricio y MÉNDEZ, José Luis, “El Servicio Profesional: introducción general”, en MÉNDEZ, José Luis (comp.), *Servicio profesional de carrera*, México, Siglo XXI Editores, 2011, pp. 18-24.

<sup>6</sup> MÉNDEZ, José Luis, “La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?”, *El Cotidiano*, México, vol. 11, núm. 72, octubre 1995, pp. 13-25.

del personal público y jerarquizada en lo que respecta a su estructura organizativa.<sup>7</sup> En este sentido, los servicios civiles evitan que los políticos electos influyan excesivamente en la administración pública, que está bajo la responsabilidad de profesionales que no deben sus puestos al partido al que pertenecen, o al patronazgo de un actor, sino a su mérito, capacidades y desempeño.<sup>8</sup>

Sin embargo, es importante destacar que lo anterior no significa que la política no influya en la administración ni sugiere que no deba ser así. Por el contrario, la política y, de manera específica, el proyecto político del gobierno en turno, da rumbo y legitimidad a la administración, e incluso algunos autores sostienen que de la relación entre la política y la administración depende esencialmente el éxito o el fracaso de los gobiernos.<sup>9</sup> De hecho, resultaría tan desfavorable una burocracia altamente politizada como una totalmente autónoma. Si nos ceñimos rigurosamente al modelo tradicional, la neutralidad política podría llegar a un extremo en el que la burocracia tuviera tal autonomía de la esfera política que pudiera ponerse en riesgo el control político y la implementación del mandato electoral de los gobiernos. Por ello, un servicio civil debe ser un *arreglo funcional entre burócratas y políticos*, en el que ambos tengan *un papel constructivo cumpliendo funciones específicas*; es decir, donde los primeros provean *la experiencia administrativa en las políticas a implementar*, y los segundos, *la dirección política*.<sup>10</sup> En este sentido, algunos autores sugieren el uso del concepto de “burocracia responsiva”, es decir, un esquema en el que existan tanto mecanismos para asegurar que los servidores públicos implementen en forma y tiempo las políticas establecidas

7 CARRILLO, Ernesto, “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto”, en PARDO, María del Carmen (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 21.

8 ARELLANO, David, “Los desafíos de una gestión pública meritocrática”, en MERINO, Mauricio (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Secretaría de la Función Pública, 2006, p. 233.

9 Cfr. MARTÍNEZ, Rafael, *Directivos versus políticos*, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A. C. y Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp. 48-57.

10 MÉNDEZ, José Luis, “El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en ORDORICA, Manuel y PRUD’HOMME, Jean-François (coords. generales), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, t. XIII. Políticas Públicas (coord. por MÉNDEZ, José Luis), 2010, p. 182, <https://2010.colmex.mx/16tomos/XIII.pdf>.

por los políticos, como mecanismos para evitar prácticas clientelares, reconocer la dignidad del servidor público y respetar y aprovechar el mérito, las capacidades y la experiencia de los funcionarios públicos.<sup>11</sup>

Cualquier aproximación a los servicios civiles y su atributo de neutralidad política nos remite necesariamente a Max Weber, quien definió los principios organizativos de la estructura administrativa burocrática a partir del tipo de dominación legal-racional, manteniendo como fundamento la separación entre política y administración. De acuerdo con Weber, la formación profesional es necesaria para que se logre la racionalidad, lo que significa que los cuadros administrativos deben estar formados por funcionarios calificados, seleccionados mediante procesos de ingreso basados en exámenes y evaluaciones con resultados satisfactorios. El autor sostiene que solo una burocracia moderna lleva a sus últimas consecuencias los exámenes racionales especializados, por ejemplo, a través de un servicio civil. Por lo tanto, en la burocracia, el nombramiento de los funcionarios no se debe obtener por elección popular, sino que debe estar fundamentado en su calificación profesional, lo cual además les otorga la posibilidad de hacer una carrera, o al menos, les da una mayor perspectiva de ascensos y mejoras salariales.<sup>12</sup>

Weber señala que, en una burocracia moderna, la ocupación de un cargo es considerada como la aceptación de un deber específico de fidelidad al mismo a cambio de la garantía de una permanencia asegurada en el puesto, pero aclara que esto nunca debe entenderse como un *derecho de posesión*, sino como la existencia de garantías jurídicas contra la destitución o traslado arbitrarios, aspecto fundamental para los fines de esta investigación. *Estas garantías tienen por finalidad principal ofrecer una seguridad con vistas al cumplimiento rigurosamente objetivo y exento de toda consideración personal del deber específico impuesto por el correspondiente cargo.*<sup>13</sup> En consecuencia, la lealtad al cargo no está en función de alguna persona (en cuyo caso se estaría hablando de

11 DUSSAUGE, Mauricio y MÉNDEZ, José Luis, *op. cit.*, p. 21; MÉNDEZ, José Luis, "El Servicio Profesional... *cit.*", pp.180-181.

12 WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, trad. José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, pp. 175-180.

13 *Ibidem*, p. 91.

una lealtad patrimonial o individual), sino que está al servicio de una finalidad objetiva impersonal (es decir, una lealtad institucional).

Esta burocracia basa su actuación en la legalidad, a través de la disciplina y observancia a la normatividad aplicable, en la que se plasman los derechos y obligaciones de los funcionarios, que se comprometen a tener el cargo como su actividad única o principal—lo cual los convierte en especialistas profesionales—a cambio de una remuneración monetaria fija.

Los principios del tipo de dominación legal-racional previamente descritos son relevantes ya que constituyeron la base de la administración pública tradicional, que fue la piedra angular de los servicios civiles. Definiciones más actuales, pero que recuperan elementos del modelo weberiano, coinciden en señalar que los valores sobre los que se fundan los servicios civiles son el *mérito como criterio de reclutamiento y ascenso del personal; la igualdad, que garantiza que todos los candidatos tengan la misma oportunidad para ser seleccionados y promovidos, y la estabilidad en el cargo* o, según las tendencias más recientes, la certidumbre en el cargo, que no denota la idea de *posesión* del cargo.<sup>14</sup> El tema de la neutralidad política también se ha matizado como ya se mencionó, pero sigue siendo valor fundamental de los servicios civiles.

Lo que se ha mantenido es el mérito como el eje rector de todo servicio civil, tanto en su versión tradicional como en aquellas que incorporan elementos modernos. El mérito se traduce en ocupación de cargos a partir de la calificación personal y en estabilidad en el puesto con base en el desempeño y los resultados. El mérito es la base sobre la cual se fundaron tres de los servicios de carrera más antiguos: el francés, el estadounidense y el inglés. Francia es el país en el cual se estableció originalmente el principio del mérito como una característica democrática del servicio público. La *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* de 1789, en su artículo VI, estableció el derecho de admisión a los empleos públicos para todos los ciudadanos, sin más distinción que sus capacidades. La aplicación de ese principio previno toda segregación por motivos religiosos, políticos y étnicos, y decretó

14 PARDO, María del Carmen, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas núm. 8, México, 2005, p. 10, [https://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc8.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf).

la igualdad de sexos para el ingreso a la administración pública.<sup>15</sup> Es por ello que un sistema de mérito genuino no se puede concebir sin igualdad de oportunidades.

En este sentido, el mérito como principio rector de los servicios civiles, suele vincularse a los valores democráticos, tal como se plasmó en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en la que se declara que *[e]n el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.*<sup>16</sup> Más adelante veremos cómo en el caso mexicano, el contexto de alternancia democrática hizo posible la reforma que dio pie a la instauración de un servicio civil en nuestro país.

Por todo lo anterior, es posible afirmar que la incorporación del mérito como principio rector del servicio público cohesiona los criterios de objetividad, imparcialidad, justicia e igualdad de oportunidades, lo que implica que sea el mérito el que determina el ingreso, la carrera y la permanencia de los servidores públicos, y no las afiliaciones políticas o relaciones personales de los individuos. Así, *[e]l mérito se inscribe en la cultura de la igualdad de oportunidades que debe acreditarse para que la función pública no sea privilegio de unos cuantos, sino que sea accesible a quienes tienen interés de optar por la atención de los asuntos públicos.*<sup>17</sup>

**15** GUERRERO, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública y Plaza y Valdés Editores, 1998, p. 189.

**16** CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD) Y DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LAS NACIONES UNIDAS (NU-DESA), *op. cit.*, epígrafe 2.

**17** UVALLE, Ricardo, “Los desafíos de una nueva visión administrativa”, en MERINO, Mauricio (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Secretaría de la Función Pública, 2006, p. 111.

### III. LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Durante la mayor parte del siglo XX, la existencia de un partido hegemónico y un hiperpresidencialismo en México restringieron las condiciones y los incentivos necesarios para promover la implantación de un servicio civil en la administración pública mexicana, ya que en este contexto, *el control vertical sobre la administración reducía, en cierta medida, los costos de organización, sin incrementar algunos costos de transacción por la garantía de continuidad (por la permanencia de un partido y de un grupo en el poder)*.<sup>18</sup> Adicionalmente, la fortaleza de los sindicatos complicaba sustancialmente la viabilidad de establecer un servicio civil en México.

En este periodo, la alta politización de la administración pública – cuya estructura se consideraba parte del botín electoral del partido en el poder– y la existencia de un partido hegemónico favorecieron el desarrollo de un sistema de patronazgo caracterizado:

[...] por el reparto de empleo público entre los leales, ya sea con el fin de ganar apoyo en una comunidad específica o, en su forma oligárquica, de inclusión exclusiva en la burocracia, en la policía y el ejército de individuos pertenecientes a una aristocracia, una etnia, una comunidad local, con el objetivo de ejercer un dominio excluyente del poder público en apoyo de una dominación política represiva.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> GUERRERO, Juan Pablo, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo núm. 61, 2001, p. 26, <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/4106/15266.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>19</sup> ROMERO, Jorge Javier, *Cientelismo, patronazgo y justicia electoral en México. Una lectura institucionalista*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Universidad Autónoma Metropolitana, 2007, p. 7.

Cabe resaltar que un rasgo fundamental del patronazgo es la existencia de una relación recíproca entre un patrón y su cliente, en la cual a este se le asigna un cargo público en recompensa a su lealtad.

El sistema de patronazgo en el servicio público mexicano funcionó de manera piramidal, en cuya cúspide se encontraba el presidente y los nombramientos se realizaban en forma de cascada, de arriba hacia abajo, y la lealtad fluía de abajo hacia arriba y se expandía también de manera horizontal. Así, el dominio ejercido por los presidentes era a su vez imitado y replicado por los altos funcionarios en su gestión administrativa, particularmente en la relación con sus subalternos, lo que propiciaba una completa libertad para ascender o cesar funcionarios, dando lugar a la famosa práctica del *dedazo*.<sup>20</sup>

En nuestro país el patronazgo se llegó a interiorizar como algo normal para el acomodo de los simpatizantes de los líderes políticos en los puestos de la administración pública. Logró ese lugar privilegiado gracias a los beneficios que implica para quienes lo controlaban; beneficios que, en general, se concebían como negativos para el bien común, pero que también tenían efectos prácticos para la gestión pública. Así, por un lado, el patronazgo generaba apoyo electoral y partidista a cambio de un cargo público, pero ello tendía a favorecer intereses privados. También podía facilitar la corrupción y el enriquecimiento de individuos o grupos, por ejemplo, mediante la solicitud de una proporción del sueldo de los funcionarios designados bajo este esquema. Por otro lado, el acomodo de simpatizantes que apoyaran la agenda política podía representar una herramienta para impulsar políticas o agilizar reformas, así como una oportunidad para *colonizar* burocracias rígidas o ineficientes con gente comprometida con las nuevas agendas o con habilidades técnicas específicas.<sup>21</sup> Estas prácticas, sin embargo, estaban en clara contradicción con principios como el mérito, la igualdad de oportunidades o la permanencia en el cargo con base en el desempeño.

<sup>20</sup> Cfr. GRINDLE, Merilee S., *Constructing, deconstructing and reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*, EEUU, Harvard Kennedy School of Government, Faculty Research Working Papers Series RWP10-025, junio 2010, pp. 3-4, <https://research.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?Id=564>; y HARO, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1988, p. 605.

<sup>21</sup> GRINDLE, Merilee S., *op. cit.* p. 2.

En diversos análisis realizados sobre la posible implantación de un servicio civil en México, quedó de manifiesto que en nuestro país se había dificultado una reforma que implantara el servicio civil en el ámbito federal por el papel clave que había cumplido la burocracia en el juego de la competencia y conservación del poder por parte de la Presidencia, en un sistema de partido dominante y no competitivo. Además, de acuerdo con Juan Pablo Guerrero, también hay que considerar que las reglas que habían regido el funcionamiento de la burocracia habían sido de carácter predominantemente informal, por encima de la excesiva normatividad formal que las caracteriza.<sup>22</sup> Esto último es especialmente relevante para fines de esta investigación, ya que el profundo arraigo de esas reglas informales podrían ayudar a explicar las dificultades para la implementación de un servicio civil de carrera en México, específicamente en lo relativo a la permanencia y separación de sus miembros.

Durante la década de los noventa se gestaron cambios importantes en favor de la democratización del país. La sociedad civil organizada empezó a expresar sus demandas por un gobierno más plural y eficiente, y en el campo electoral hubo transformaciones que promovieron elecciones competitivas y mayor involucramiento ciudadano.

En dicho contexto, el tema de impulsar la profesionalización del servicio público a través de la instauración de un servicio civil en el ámbito federal entró en la agenda legislativa y política, por lo que el entonces candidato panista a la Presidencia, Vicente Fox, ofreció durante su campaña establecer un servicio civil en México. Después de las elecciones de julio de 2000, en las que salió victorioso, fue presentada en el Congreso ese mismo año una iniciativa de proyecto de Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera que, curiosamente, no surgió de la bancada panista, sino que fue presentada por el senador Carlos Rojas Gutiérrez, del Partido Revolucionario Institucional. Meses después, el 30 de abril de 2002, el senador César Jáuregui Robles, del Partido Acción Nacional, presentó otra iniciativa sobre el mismo tema, y ambas, en su momento, fueron turnadas a la mesa directiva de la Cámara de Senadores, que a su vez, las remitió a las comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> GUERRERO, Juan Pablo, *op. cit.*, p. 2.

<sup>23</sup> GUERRERO, Omar, *op. cit.*, p. 367.

El 16 de octubre de 2002, las comisiones emitieron su dictamen respecto a ambas iniciativas. En ese dictamen, se reconocía la importancia de implantar un servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal centralizada, lo cual implicaba –según se estableció en las consideraciones del mismo– un proceso de profesionalización del servicio público en el que se establecerían requisitos para el ingreso, permanencia, promoción e incluso la separación de los funcionarios con base en el mérito y en la igualdad de condiciones, así como evaluaciones y capacitación permanente. En el dictamen se concluía que la LSPCAFP abonaría a un mejor desempeño de los recursos humanos y que la profesionalización del servicio público brindaría seguridad jurídica a los empleados de confianza, dándoles la posibilidad de hacer carrera en la administración pública.<sup>24</sup>

Este dictamen, aprobado por el pleno de la Cámara de Senadores, se turnó a la Cámara de Diputados, en donde fue remitido a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, la cual elaboró su propio dictamen, que consideró además una iniciativa en la misma materia presentada por la diputada del Partido de la Revolución Democrática, Magdalena del Socorro Núñez Monreal.

En sesión de pleno de la Cámara de Diputados del 25 de marzo de 2003 se aprobó el dictamen con proyecto de “Decreto que expide la LSPCAFP, además se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”. Dicho dictamen fue aprobado por 374 votos a favor, 0 en contra y sólo 6 abstenciones. Finalmente, el Ejecutivo federal firmó el decreto de expedición el 3 de abril de 2003.<sup>25</sup>

Así fue como el nuevo escenario democrático favoreció la reforma administrativa para la creación de un servicio civil, ya que la competencia electoral y el involucramiento del Congreso crearon una dinámica de

<sup>24</sup> CEDILLO, Miguel A., “Los desafíos de una nueva normatividad”, en MERINO, Mauricio (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Secretaría de la Función Pública, 2006, pp. 148-149.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 149.

cambio en la burocracia mexicana, en la cual se vislumbraba que el reacomodo de funcionarios y la continuidad de políticas serían mucho más difíciles, al tiempo que se elevarían los riesgos de ruptura en los programas gubernamentales por falta de continuidad.<sup>26</sup>

Otro factor que favoreció la reforma fue el empuje de académicos y expertos, a través de la Red Mexicana para el Servicio Profesional, que sirvió para generar un clima favorable a la iniciativa, y que además sumó a otras organizaciones nacionales e internacionales, como la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), para promover los beneficios que podría tener la reforma.

De esta manera, dos hechos favorecieron la creación de un servicio civil en México. Por un lado, la alternancia democrática que, como se ha dicho, estableció incentivos para reacomodar las reglas del juego, ya que los costos de una posible discontinuidad administrativa y ruptura de políticas aumentaron; y por otro, la disminución del poder del Presidente sobre un Congreso dividido en el que su partido no tenía mayoría disminuyó su poder sobre la legislación, además, aumentó la vigilancia sobre los asuntos públicos y la exigencia por rendición de cuentas.<sup>27</sup>

Así, el 10 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual entró en vigor el 7 de octubre de ese mismo año y cuyo Reglamento se expidió un año después.<sup>28</sup>

La LSPCAPF definió al Sistema del SPC [en adelante, Sistema] como el 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 misma para beneficio de la sociedad. Asimismo, en su artículo 2 se establecieron como principios rectores del Sistema:

<sup>26</sup> GUERRERO, Juan Pablo, *op. cit.*, p. 26; CEJUDO, Guillermo Miguel, *Las políticas de gestión pública en México: valorando 12 años de reformas en democracia*, documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, llevado a cabo del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012, [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/01B97A3EA1AD9E4705257C38006E95B0/\\$FILE/cejudram.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/01B97A3EA1AD9E4705257C38006E95B0/$FILE/cejudram.pdf).

<sup>27</sup> Estudios anteriores habían identificado que el presidencialismo, la existencia de un sistema de partido dominante y la falta de democracia eran condiciones que habían obstaculizado la creación de un servicio civil en México. No es de extrañar, entonces, que al modificarse estas condiciones –al menos parcialmente– surgiera un contexto más favorable para la reforma. *Cfr.* MÉNDEZ, José Luis, “La profesionalización... *cit.*”, p. 19.

<sup>28</sup> La Ley fue reformada el 9 de enero de 2006 y en septiembre de 2007 se emitió un nuevo Reglamento.

la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. La exposición de motivos de la LSPCAPF señaló que la adhesión a dichos principios:

[...] permitirá contar con los mejores elementos, quienes se desarrollarán dentro de la administración con base en sus capacidades, dejando de lado consideraciones de tipo subjetivo para la selección o permanencia en el servicio. La garantía de una competencia por mérito con igualdad de oportunidades incidirá directamente en mejores capacidades y desempeño, redundando, sin duda, en beneficio de la sociedad.<sup>29</sup>

Asimismo, se reconoce que la implantación de un servicio civil *implica un proceso de profesionalización del servicio público donde se establecerán requisitos para el ingreso, permanencia, promoción e incluso la separación, con base en el mérito en igualdad de condiciones, todo ello verificado por medio de evaluaciones.*<sup>30</sup>

A la par de la emisión de la LSPCAPF, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de tal manera que la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se convirtió en la Secretaría de la Función Pública (en adelante, SFP), con el fin de *otorgarle un enfoque hacia el desarrollo y profesionalización de las actividades de gobierno,*<sup>31</sup> ya que fue a esta dependencia a la que se encomendó la dirección, coordinación, seguimiento y evaluación del Sistema.

Para lograr sus objetivos, la LSPCAPF contempla la organización del Sistema en siete subsistemas, a saber:

<sup>29</sup> COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN, DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, *Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación*, (Cámara de Senadores), *Sistema de Información Legislativa*, 22 de octubre de 2002, [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2002/10/asun\\_86582\\_20021024\\_895469.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2002/10/asun_86582_20021024_895469.pdf).

<sup>30</sup> *Idem*.

<sup>31</sup> *Idem*.

1. *Subsistema de Planeación de Recursos Humanos*: determina las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiere la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones.
2. *Subsistema de Ingreso*: regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema.
3. *Subsistema de Desarrollo Profesional*: establece los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos.
4. *Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades*: establece los modelos de profesionalización para los servidores públicos que les permitan adquirir conocimientos, especialización, actualización y educación formal; aptitudes y actitudes, y las habilidades necesarias para desempeñarse adecuadamente y aspirar a superarse profesionalmente.
5. *Subsistema de Evaluación del Desempeño*: su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que son a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.
6. *Subsistema de Separación*: se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.
7. *Subsistema de Control y Evaluación*: su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.

Cabe destacar que el Sistema no comprende al personal que presta sus servicios en la Presidencia de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores, ni a los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a este; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, así como a quienes estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera.

Dentro de las instituciones que sí forman parte del SPC, de acuerdo con los artículos 5 a 8 de la LSPCAFP, están comprendidos los rangos de puesto de enlace a director general y sus homólogos o equivalentes, y quedan fuera del Sistema los secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, titulares o jefes de unidad, titulares de órganos desconcentrados, así como gabinetes de apoyo (secretarías particulares, secretarías técnicas, coordinaciones de asesores, áreas de comunicación social y servicios de apoyo). La ley excluye también a los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la APF.

A través de la implementación de los siete subsistemas, la LSPCAFP debía ser el principal motor para desterrar el sistema de botín y el patronazgo de la APF mexicana y en su lugar, instaurar el mérito y la igualdad de oportunidades –características distintivas de los servicios civiles– en la gestión de los recursos humanos al servicio del Estado. Particularmente, terminaría con una de las reglas informales más arraigadas en la administración pública: la libre destitución de servidores públicos de la APF. Sobre esto último se ahondará a continuación.

#### **IV. ESTABILIDAD LABORAL Y SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA**

Entre los diversos cambios que implicaba la implantación del SPC en la administración pública mexicana destacan dos que, por su trascendencia, significaban una nueva manera de gestionar el empleo público: el ingreso por mérito y la permanencia en el cargo con base en el desempeño. Diversos estudios e investigaciones se han enfocado

en el primero, los cuales han identificado obstáculos para su correcto funcionamiento, particularmente con referencia a irregularidades en los concursos de selección y el uso excesivo de nombramientos temporales al amparo del artículo 34 de la Ley. Respecto al segundo, son menos las investigaciones que lo han estudiado, en gran medida porque el desarrollo del subsistema de separación ha sido considerablemente menor en comparación con el del subsistema de ingreso.

Sin embargo, su estudio es igualmente importante ya que, históricamente, los empleados de confianza de la administración pública mexicana —a diferencia de los de base— no tenían ninguna certidumbre sobre su permanencia en el cargo. Al contrario, como señala Omar Guerrero, la movilidad era un riesgo continuo, pero, en un contexto de partido hegemónico, este era compensado por la permanente posibilidad de ser ascendido o promovido por sus relaciones políticas, y principalmente, por la libertad del presidente de la república para nombrar y remover libremente a sus colaboradores, desde jefes de departamento hasta secretarios de Estado.<sup>32</sup>

En efecto, a diferencia de los trabajadores de base, que gozan de estabilidad e inamovilidad en el puesto, y están al amparo del apartado B del artículo 123 de la Constitución y de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (en adelante, LFTSE), los trabajadores de confianza —que hasta la entrada en vigor de la LSPCAPF, eran todos los que no eran de base— no gozan de estabilidad en el cargo y están expresamente excluidos de la LFTSE.<sup>33</sup>

La creación del Sistema modificó esa situación para los servidores públicos de carrera, quienes, según lo previsto en la ley, ganaron protección frente a decisiones discrecionales para su ingreso y permanencia en el cargo, siempre y cuando no incurran en alguna causal de separación.

En su artículo 59, la LSPCAPF define *separación* como la terminación del nombramiento de un servidor público de carrera o las situaciones por las que dicho nombramiento deja de surtir sus efectos, y en su siguiente artículo, la Ley enumera las causas por las que un nombramiento deja de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, que son:

<sup>32</sup> GUERRERO, Omar, *op. cit.*, p. 416.

<sup>33</sup> De acuerdo con el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo, trabajador de confianza es aquél que realiza funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, así como las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

- I. Renuncia formulada por el servidor público;
- II. Defunción;
- III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;
- IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que la LSPCAPF le asigna. La valoración anterior debe ser realizada por la SFP de conformidad con el Reglamento de la LSPCAPF, respetando la garantía de audiencia del servidor público;
- V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;
- VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño,
- VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señala el Reglamento.

Las fracciones I a III son independientes a cualquier acción que pueda emprender la dependencia donde labore el servidor público, por lo que no hay regulación adicional. En cambio, respecto a la fracción IV, el Reglamento, en su artículo 77, prevé que cuando se presuma el incumplimiento reiterado e injustificado por parte del servidor público de carrera a sus obligaciones establecidas en la Ley, en los ordenamientos aplicables en materia laboral, así como en otras disposiciones legales y reglamentarias, o en la descripción del puesto, se desahogará el procedimiento establecido conforme su artículo 74. Este procedimiento –en un ánimo descentralizador– otorgó a los Comités Técnicos de Profesionalización la responsabilidad de establecer los procedimientos específicos para la separación de servidores públicos de carrera. Sin embargo, esta previsión causó severos retrasos en el funcionamiento del subsistema, ya que la

emisión de procedimientos específicos fue muy desigual, y en algunos casos, hubo retrasos considerables.<sup>34</sup>

Para efecto de definir lo que representa un incumplimiento reiterado e injustificado por parte del servidor público de carrera a sus obligaciones establecidas en la Ley, la norma señala que bastará que la misma conducta se realice más de una vez para incurrir en incumplimiento reiterado. De cada ocasión en que los servidores públicos de carrera incurran en incumplimiento a sus obligaciones, se deberá dejar constancia en su expediente de manera que los hechos queden documentados y sea factible, en su caso, iniciar el procedimiento para su separación del cargo.

Además, el Reglamento señala que la determinación de si es o no injustificado el incumplimiento de las obligaciones de un servidor público de carrera quedará a cargo del Comité Técnico de Profesionalización respectivo, el cual considerará la valoración que realice la SFP, a través del titular del área de quejas del órgano interno de control correspondiente, y determinará la separación del servidor público de carrera cuando corresponda.

Una vez que se notifique al servidor público de carrera el inicio del procedimiento por incumplimiento reiterado de sus obligaciones, correrá un plazo de 30 días hábiles para que la dependencia determine si son o no injustificadas las conductas respectivas. Durante ese plazo, la Dirección General de Recursos Humanos (DGRH) o equivalente que corresponda deberá concederle al servidor público de carrera un término no menor a cinco días hábiles para que rinda un informe de justificación en el que podrá incluir los documentos y demás elementos que considere pertinentes para su defensa.

Concluido ese plazo, la DGRH elaborará la determinación preliminar, la cual enviará, junto con el expediente, al área de quejas del órgano interno de control respectivo, para que este valore si el procedimiento y la integración del expediente se llevó a cabo tomando en cuenta la normatividad aplicable.

Una vez que la DGRH considere las observaciones del órgano interno de control, presentará al Comité Técnico de Profesionalización

34 MUÑOZ, Alfredo, *Mesas Redondas en torno al Servicio Profesional de Carrera*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Seminario llevado a cabo el 10 de octubre de 2013.

el proyecto de determinación de separación de archivo de la causa, para que este determine lo conducente.

Cuando el Comité decida la separación del servidor público de carrera, realizará de inmediato los trámites necesarios para solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización para dar por terminados los efectos de su nombramiento. En el caso de que se hubiera suspendido al servidor público de carrera y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no autorizara su separación del Sistema, la dependencia deberá restituirlo en el goce de sus derechos y cubrirle las percepciones que dejó de recibir durante el tiempo en que se encontró suspendido. En cambio, si el Tribunal resuelve autorizar la separación, el servidor público no tendría derecho al pago de salarios u otras percepciones.

Por otro lado, en el Reglamento de la LSPCAPF se detalla que, para efectos de la causal de separación establecida en la fracción V, se requiere que la resolución administrativa correspondiente determine específicamente como sanción la destitución o inhabilitación del servidor público de carrera.

De acuerdo con la fracción VI, la separación procedería al reprobar por segunda ocasión la capacitación obligatoria o la evaluación del desempeño, sin que se prevean excepciones. Con referencia a la fracción VII, respecto a la obtención de una deficiente evaluación del desempeño, el Reglamento prevé, en su artículo 72, que se realice una segunda evaluación al servidor público que haya obtenido resultados deficientes en la primera, y que si no acredita esta segunda evaluación, será separado del puesto y del Sistema por desempeño deficiente. La definición de cuáles son los parámetros para que una evaluación del desempeño sea considerada deficiente los establece el Comité Técnico de Profesionalización de cada dependencia.

Adicionalmente a las causales enumeradas en el artículo 60, el artículo 52 de la Ley dice que al menos cada cinco años, los servidores públicos de carrera tendrán que certificar sus capacidades profesionales mediante evaluaciones que deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantenido actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo. Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el Sistema y en su cargo.

Respecto a lo anterior, el Reglamento establece que cuando no se apruebe la segunda evaluación para certificar las capacidades, o cuando

ocurran los supuestos VI o VII, la DGRH integrará el expediente respectivo con la información y documentación que acredite la actualización de dichos supuestos y comunicará esta situación al titular de la dependencia para que determine la separación inmediata del servidor público de carrera del Sistema.

En adición a la Ley y su reglamento, la SFP emitió en 2010 las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, en las que el capítulo correspondiente al Subsistema de Separación está compuesto por solo tres artículos que, en síntesis, señalan: 1) la separación debe ocurrir por razones objetivas acreditadas con documentos con el fin de evitar posibles conflictos individuales de trabajo; 2) en la separación deberán observarse todas las disposiciones legales, administrativas y/o laborales, precedentes legales y jurisprudencia, así como todas las políticas y procedimientos aplicables, y 3) una vez que se determine la separación de un servidor público de carrera, la DGRH deberá informarlo a la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal (UPRHAPF) dentro de los siguientes 10 días hábiles.

Pese a esta regulación establecida en el SPC, existen problemas de coherencia en el tema de separaciones. Especialistas en la materia, como Mauricio Dussauge y José Luis Méndez, señalan que, desde el punto de vista normativo, una característica distintiva de los servicios civiles es su delimitación como institución jurídicamente distinta del conjunto del servicio público, que está regida por una ley, acta o estatuto específico. Esta característica dota a los servidores públicos de carrera de derechos, obligaciones, funciones y condiciones de carrera diferentes a los de otros grupos de servidores públicos, como los de confianza.<sup>35</sup> Así, se supondría que la separación o baja de los servidores públicos de carrera se sujetaría a principios y reglas distintas al resto de los funcionarios públicos.

Asimismo, organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, han señalado que pese a las causales de separación establecidas en la LSPCAPF, su Reglamento y disposiciones adicionales, la naturaleza de los servidores públicos de carrera para efectos de conflictos laborales es, al menos, ambigua. Por un lado, está la LFTSE,

<sup>35</sup> DUSSAUGE, Mauricio y MÉNDEZ, José Luis, *op. cit.* pp. 17-52.

que se orienta a los trabajadores de base con un enfoque corporativo y sindical. Por el otro, en su artículo 79, la LSPCAPF establece que para los casos de conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos de carrera, tendrá aplicación la LFTSE, y supletoriamente, la Ley Federal del Trabajo, aun cuando la primera es ajena a las especificidades del SPC.<sup>36</sup> Esta ambigüedad, así como la ausencia de mecanismos que obliguen el cumplimiento de la ley y establezcan sanciones cuando esto no sea así, ha dado pie a separaciones fuera de las causales establecidas en la normatividad aplicable (como se verá a continuación), lo que ha disminuido la credibilidad y confianza en el Servicio Profesional de Carrera.

La cuestión laboral es un asunto delicado pues podría generar un vacío normativo en perjuicio de los servidores públicos de carrera. En este sentido, Alfredo Muñoz, servidor público de la UPRHAPF de la SFP, ha planteado los siguientes cuestionamientos:

¿Cuál es el carácter legal de un servidor público de carrera, si en materia de su relación laboral es definido por la ley como servidor público de confianza, y para resolver los conflictos laborales le aplica la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual le confiere un estatus en el que puede ser tratado como servidor público de base? ¿No debería tener un carácter especial o distinto?<sup>37</sup>

## **V. SEPARACIONES DE SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA EN EL PERIODO 2004-2020**

El tema de las separaciones de los servidores públicos de carrera, si bien no ha tenido la misma difusión que el tema del ingreso, sí ha sido controversial desde que empezaron a publicarse las primeras

<sup>36</sup> STRAZZA, Luciano, *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica del BID núm. IDB-TN-681, septiembre 2014, p. 24, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico-institucional-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-M%C3%A9xico.pdf>.

<sup>37</sup> MUÑOZ, Alfredo, *op. cit.*

evaluaciones del Sistema. Por ejemplo, de acuerdo con información de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en el periodo 2004-2010 ingresaron al Sistema 45,696 servidores públicos, de los cuales, 6,234, que habían obtenido su nombramiento como servidores públicos de carrera, causaron baja del mismo en ese mismo periodo. En un análisis más detallado, que consideró incluso servidores públicos en vías de obtener su nombramiento como de carrera, la ASF encontró que al comparar las bajas con el número de servidores públicos de carrera que seguían vigentes en el 2010, se tenía que, en promedio, por cada tres servidores públicos en activo se registraron dos separaciones. Más aún, el mayor número de separaciones, con relación al número de servidores activos, se registró en el puesto de director general, ya que se registraron 889 ingresos, de los que 70.1% (623) causó baja del SPC en el periodo mencionado, 29% (258) permanecía en el SPC en el 2010 y 0.9% (8) había cambiado de dependencia o entidad, pero seguían siendo miembros del SPC. *El constante movimiento significó que, para el puesto de director general, en promedio, los servidores públicos se han renovado en por lo menos tres ocasiones.*<sup>38</sup> Aunque en menor proporción, también se encontró que los directores generales adjuntos y los directores de área estaban entre los puestos con mayor movilidad.

La ASF identificó también que de los 6,234 servidores públicos que entre 2004 y 2010 se separaron del SPC, *el nivel con mayor proporción de separaciones definitivas fue el de director general con 85.6% de personas que no regresaron al Sistema.* Y considerando el total de personal separado, 74.2% no se reincorporó a este después de su baja.<sup>39</sup> Sobre este tema, la ASF concluyó que, hasta ese momento, el Servicio Profesional de Carrera había incumplido su promesa de estabilidad laboral en por lo menos esos niveles de puestos:

[...] los resultados de la movilidad de los servidores públicos de carrera y su permanencia en el SPC, en particular la registrada en

<sup>38</sup> AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Auditoría de Desempeño 10-0-27100-07-0102, Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada*, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, México, Auditoría Superior de la Federación, 2012, p. 9, [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010\\_0102\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010_0102_a.pdf).

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 14.

los niveles de director general y director general adjunto, denotan que la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada no ha sido eficaz para que éstos continúen en el sistema.<sup>40</sup>

Esta alta rotación de personal ha continuado hasta la fecha. En el periodo comprendido entre los años 2004 y 2020, casi 42,000 servidores públicos de carrera causaron baja del Sistema, lo cual es una cantidad significativa si consideramos que el total de puestos que, al 31 de diciembre de 2020, estaban sujetos al SPC era 26,034.<sup>41</sup> Del total de separaciones, podríamos esperar que una proporción considerable hubiera ocurrido en el marco de las causales de separación establecidas en la Ley, lo que reflejaría que el Sistema, en efecto, promueve el desempeño satisfactorio de los servidores públicos que lo conforman y sanciona los casos cuando esto no es así. La pregunta, sería entonces, ¿en qué proporción ocurre esto? Para aproximarnos a una respuesta, a continuación se presenta una tabla que presenta el total de separaciones de servidores públicos de carrera en la Administración Pública Federal en el periodo 2004-2020, desagregado por causal de separación:

Tabla 1. Separaciones de servidores públicos de carrera en la APF en el periodo 2004-2020 por causal de separación

Causal	Fundamento legal	Separaciones	Proporción
Renuncia	Art. 60 Fracción I LSPCAPF	41,206	98.21%
Defunción	Art. 60 Fracción II LSPCAPF	437	1.04%
Sentencia ejecutoriada con pena privativa de la libertad	Art. 60 Fracción III LSPCAPF	7	0.02%

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>41</sup> Respuesta de la Secretaría de la Función Pública a la solicitud de acceso a la información con folio 330026521000116.

Causal	Fundamento legal	Separaciones	Proporción
Incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones	Art. 60 Fracción IV LSPCAPF	7	0.02%
Sanciones establecidas en la LFRASP	Art. 60 Fracción V LSPCAPF	176	0.42%
No aprobar en dos ocasiones la capacitación o la evaluación del desempeño	Art. 60 Fracción VI LSPCAPF	39	0.09%
Evaluación del desempeño deficiente	Art. 60 Fracción VII LSPCAPF	66	0.16%
No aprobar la segunda evaluación para certificar capacidades	Art. 52 LSPCAPF y 83 del RLSPCAPF	19	0.05%
TOTAL		<b>41,957</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Secretaría de la Función Pública en respuesta a las solicitudes de acceso a la información con folios 0002700271313, 0002700262116 y 0002700204921.

Los datos de la tabla 1 revelan que las renunciaciones son prácticamente la única causa de baja del Sistema, pues representan más del 98% de las separaciones del mismo. Resulta interesante que la segunda causa de baja sea la defunción, con 1.04% de separaciones. El resto de las causales previstas en la Ley y su Reglamento acumularon en 16 años la cantidad de 314 separaciones, que en conjunto, no llegan a representar ni 1% del total de las mismas.

Sobre el tema particular de una deficiente o reprobatoria evaluación del desempeño como causal de separación (fracciones VI y VII), observamos que la cantidad de servidores públicos separados por incurrir en este supuesto es baja, ya que únicamente representa 0.25% de las separaciones en el periodo señalado. Sin embargo, en realidad esta no es una noticia del todo negativa, ya que uno de los subsistemas del SPC que menor desarrollo ha tenido es justamente el de evaluación del desempeño. Su implementación no ha conducido a una evaluación certera y objetiva del desempeño de los servidores públicos, que permita incentivar su crecimiento profesional y el logro de objetivos institucionales, sino que ha propendido a tener *un carácter meramente formal, ritual y sin posibilidad real de cumplir con su rol [...] no queda*

*claro el 'para qué' de la evaluación, lo que afecta la congruencia entre fines y medios (instrumentos).*<sup>42</sup>

De hecho, tener una buena evaluación de desempeño no contribuye necesariamente a tener mejores opciones laborales, ni hay recompensas por ella, ni otorga mayores posibilidades de éxito en los concursos del Servicio Profesional de Carrera. En cambio, esta se ha utilizado por algunos jefes como un medio de coacción hacia sus subalternos, ya que una mala evaluación, además de que podría llevar a la separación, es un obstáculo para reingresar al servicio público, ya que aunque no ayuda, sí perjudica la evaluación del candidato en los concursos del Servicio Profesional de Carrera.<sup>43</sup>

Ante las deficiencias de la evaluación del desempeño, incluso la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) llegó a recomendar no utilizarla como motivo de separación.<sup>44</sup> Pero es importante mencionar que las dificultades de la evaluación del desempeño en realidad van más allá del caso mexicano. En México la cultura de la evaluación es incipiente y un resultado negativo llega a considerarse una afrenta personal o una ofensa, pero esto también ha ocurrido en el servicio civil de Chile, en el que los funcionarios públicos se ofendían ante una mala evaluación.<sup>45</sup> En efecto, la evaluación del desempeño ha sido una tarea difícil también en otros países, como Brasil, en el que las separaciones del Sistema son excepcionales, ya que tampoco queda *claro que el sistema de evaluación y compensación basado en resultados haya funcionado eficazmente como mecanismo de motivación y desarrollo profesional y organizacional.*<sup>46</sup> En Chile ha habido dificultades para establecer metas de desempeño retadoras y *[l]a posibilidad de despido por bajo desempeño no parece que haya sido muy alta.*<sup>47</sup>

42 STRAZZA, Luciano, *op. cit.*, p. 28.

43 MUÑOZ, Alfredo, *op. cit.*

44 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, s.l., OECD Publishing, 2011, p. 218, [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-gobernanza-publica-de-la-ocde-hacia-una-gestion-publica-mas-efectiva-y-dinamica-en-mexico\\_9789264116252-es#page217](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-gobernanza-publica-de-la-ocde-hacia-una-gestion-publica-mas-efectiva-y-dinamica-en-mexico_9789264116252-es#page217).

45 DUSSAUGE, Mauricio y MÉNDEZ, José Luis, *op. cit.*, p. 44.

46 *Ibidem*, pp. 43-44.

47 *Idem*.

Además de las separaciones por las causales previstas en la Ley, se solicitó a la SFP el número de separaciones realizadas por la supresión o cancelación de puestos debido a reestructuras organizacionales, particularmente por las medidas de racionalización del gasto público que se han realizado en los sexenios recientes y las usuales reorganizaciones de las estructuras administrativas del sector público. Esto es particularmente alarmante porque podría darse el caso de que se aprovechen estas reestructuras para deliberadamente desaparecer puestos con el principal objetivo de separar a los servidores públicos de carrera que los ocupan y que sus funciones pasen a puestos de nueva creación con una denominación ligeramente diferente y funciones muy similares, contraviniendo de esta manera los principios básicos del SPC.

Figura 1. Proporción de separaciones de servidores públicos de carrera en la APF en el periodo 2004-2020 por causal de separación (incluye cancelación de puestos)



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Secretaría de la Función Pública en respuesta a las solicitudes de acceso a la información con folios 0002700271313, 0002700262116 y 0002700204921.

Los hallazgos son interesantes. Este motivo de separación representa 6.01% de las bajas durante el periodo estudiado, es decir, un total de 2,681, lo que lo sitúa en el segundo lugar después de las renunciaciones y muy por encima de causales previstas en la normatividad, como obtener una evaluación del desempeño deficiente, no aprobar la segunda evaluación para certificar capacidades o el incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones. Esta situación representa una señal de alarma ya que podrían existir otros motivos por los que los servidores públicos de carrera están siendo separados de sus puestos sin que esto se deba a su desempeño.

### **1. Separaciones de personal: renunciaciones o despidos injustificados**

Las renunciaciones, como se señaló, son la principal y casi única causa de separación de los servidores públicos de carrera. Si todas ellas fueran voluntarias y el resto de las causales de separación tuvieran una correcta implementación, no habría motivo de alarma. Al contrario, sería señal de una exitosa operación del Servicio Profesional de Carrera. Sin embargo, no existe certeza de que esto ocurra así. Los Comités Técnicos de Profesionalización, como se ha mencionado, tienen la responsabilidad de establecer los procedimientos específicos para la separación de los servidores públicos de carrera en cada institución. Sin embargo, estos procedimientos se desarrollaron de manera lenta y desigual, en gran medida debido a que solicitarle la renuncia a un servidor público de carrera ha sido una práctica común y efectiva –es decir, en la gran mayoría de los casos los servidores públicos acceden a presentarla– y de ahí su alta proporción como causal de separación respecto al resto. Los servidores públicos de carrera son vulnerables frente a despidos injustificados, en algunos casos se les solicita la renuncia *sin mayor argumento que el de “necesito la plaza”*. *Lo anterior se ha presentado fundamentalmente en los cambios de administración sexenal, y no ha estado vinculado necesariamente al cambio de partido político en el poder.*<sup>48</sup>

Esto muestra que la lógica de la captura anclada al patronazgo, en la que, de acuerdo con Mauricio Merino, *despedir funcionarios es tan*

<sup>48</sup> ALLENDE, Arturo, “El Servicio Profesional de Carrera, a 10 años de trayectoria”, *ContraLinea*, núm. 323, 24 de febrero de 2013, <https://www.voltairenet.org/article177630.html>.

*sencillo como nombrarlos y con esa amenaza en la mano, la lealtad y la obediencia de los subordinados no se afina tanto en el cumplimiento de sus funciones cuanto en la amistad y simpatía con quienes pueden echarlos del empleo, impunemente,*<sup>49</sup> parece ser aún la lógica imperante en la administración pública mexicana.

Por la naturaleza del hecho, cuantificarlo para aproximar su magnitud real es prácticamente imposible, pero además de haber sido señalado por académicos y periodistas, también ha sido denunciado por la OCDE, que ha puesto en evidencia la imposibilidad de conocer si las separaciones del Servicio Profesional de Carrera han cumplido las condiciones establecidas por el marco legal. De hecho, funcionarios entrevistados por la OCDE denunciaron que la solicitud de renuncias a servidores públicos de carrera es una situación recurrente, particularmente en momentos de cambios de gobierno.<sup>50</sup> La alta recurrencia de esta situación puede observarse en controversias presentadas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y laudos. De hecho, el tema de los despidos injustificados llegó en 2015 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resolvió:

[...] que los trabajadores de confianza al servicio del Estado, pertenecientes al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, tienen derecho a recibir una indemnización en caso de despido injustificado; en cuyo caso, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será el competente para dirimir el conflicto respectivo; y las disposiciones que se opongan a esta norma quedarán derogadas.

Asimismo, señaló que el personal del servicio profesional de carrera tiene derecho al pago de tres meses de sueldo y veinte días de salario por cada año de servicios prestados, y sin derecho al pago de salarios caídos y a la reinstalación.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> MERINO, Mauricio, “La captura de los puestos públicos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, año LVIII, núm. 219, septiembre-diciembre de 2013, p. 135-156, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/43510/39413>.

<sup>50</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *op. cit.*, p. 217.

<sup>51</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Crónicas del pleno y de las salas*, (19 de agosto de 2021), [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis\\_asuntos\\_destacados/documento/2017-02/2S-030216-EMMI-4329.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_asuntos_destacados/documento/2017-02/2S-030216-EMMI-4329.pdf).

La gran cantidad de renunciadas presentadas denota que existe una *aceptación* de que la estabilidad laboral no es un hecho consumado en el Servicio Profesional de Carrera, lo que a su vez deriva en decepción, ya que la permanencia era algo que se veía como una ventaja del Sistema, y motiva que muchos detractores del Sistema sean sus propios miembros.

De hecho, diversos especialistas han señalado que las solicitudes de renuncia a servidores públicos de carrera, sin otra justificación que *la necesidad de la plaza*, son una práctica común, particularmente en momentos de cambio de gobierno. Édgar Guerrero, académico de la UNAM, ha señalado que, *pese a los intentos por profesionalizar a los burócratas [...] se sigue dando el fenómeno de renovar a los equipos de las dependencias federales cada vez que tiene lugar un cambio de gobierno*. Así, de acuerdo con Alfonso Bouzas, también investigador de la UNAM, llegan nuevos *funcionarios que, con la mano en la cintura, les piden su renuncia, incluso sin ver si han sido sometidos a exámenes o a cursos de capacitación*.<sup>52</sup>

Pero el problema va más allá, ya que no solo se puede presumir que servidores públicos de carrera con mérito para seguir en el puesto han sido separados indebidamente, sino que, en el extremo opuesto, las deficiencias del subsistema de separación han dificultado la posibilidad de separar a funcionarios cuyo desempeño, en efecto, es deficiente. Si bien esta situación tampoco es exclusiva de México, ya que en muchos países miembros de la OCDE los empleados públicos con desempeño deficiente rara vez son removidos, en México el principal motivo de la dificultad para separar a malos funcionarios es la carencia de instrumentos necesarios para evaluar el desempeño (a diferencia de lo que ocurre en otros países de la OCDE).<sup>53</sup>

Con frecuencia, cuando los superiores jerárquicos deciden apegarse a los procedimientos establecidos en la normatividad del Sistema, suelen encontrar difícil dar de baja a un funcionario con mal desempeño. De acuerdo con Eduardo Castellón, *correr a un servidor público de carrera ineficiente se volvió muy difícil; yo simplemente*

52 CAMACHO, Fernando, *Se dividen expertos sobre la eficacia del servicio profesional de carrera*, La Jornada, México, 3 de abril de 2019, p. 13, <https://www.jornada.com.mx/2019/04/03/politica/013n1pol>.

53 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *op. cit.*, p. 217.

*no pude utilizando el procedimiento del SPC.* Castellón agregó que existe un problema de noción del debido proceso entre quienes operan las separaciones del SPC, ya que suelen ser administradores públicos y no abogados, por lo que él no pudo acreditar ante ellos el mal desempeño, y no encontró a nadie que le pudiera orientar sobre cómo documentar correctamente el caso, lo cual —en su opinión— es un problema de procedimiento. *Tratar de separar a gente que no funciona quita mucho tiempo, así que dejé de intentar sancionar a los ineficientes y preferí trabajar con la gente que sí funcionaba.*<sup>54</sup> Este tipo de experiencias contribuyen a explicar el porqué de la baja proporción de separaciones que se llevan a cabo en el marco de las causales establecidas en la Ley, mientras que la mayoría de los casos podrían ser, de hecho, despidos disfrazados de renunciaciones voluntarias.

## 2. Asuntos pendientes

Resulta evidente que las situaciones previamente descritas violan el espíritu de la ley, pues no solo se busca mérito en el ingreso al servicio público, sino la estabilidad laboral sujeta a un buen desempeño. En este sentido, la Carta Iberoamericana de la Función Pública destaca la importancia de que existan reglas de permanencia que la vinculen con los resultados de la gestión y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria, lo que no ocurre en México, en donde los despidos sin el debido proceso son un problema en materia de estabilidad de los servidores públicos de carrera.<sup>55</sup> Si bien existe un marco normativo al respecto, su materialización en comportamientos alineados a este no se ha concretado. No se han creado mecanismos para hacer que la Ley se cumpla ni se han impuesto sanciones ante su incumplimiento. Por un lado, separar servidores públicos de carrera a partir de los supuestos establecidos en la Ley es un procedimiento que se percibe como complejo, mientras que, por otro, solicitarles la renuncia se ha mostrado como una práctica generalmente efectiva.

<sup>54</sup> CASTELLÓN, Eduardo, *Mesas Redondas en torno al Servicio Profesional de Carrera*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Seminario llevado a cabo el 10 de octubre de 2013.

<sup>55</sup> STRAZZA, Luciano, *op. cit.*, p. 24.

A lo largo de los últimos años se ha especulado sobre la posibilidad de reformar la LSPCAPF, o incluso abrogarla y crear una nueva ley, pero hasta el momento ninguna opción se ha consolidado. Por eso, resulta relevante que el partido Movimiento de Regeneración Nacional haya incluido reformas al SPC en su agenda legislativa para el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXV Legislatura. De hecho, en las primeras sesiones ordinarias de esta Legislatura se presentó una iniciativa para reformar diversas disposiciones de la LSPCAPF y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta iniciativa, presentada por el diputado Javier Huerta del grupo parlamentario de Morena el 14 de septiembre de 2021, reconoce varios de los problemas que ha enfrentado el Servicio Profesional de Carrera y propone algunas reformas para fortalecer el espíritu de la ley; entre ellas, una al artículo 52 con el fin de reforzar la certificación de capacidades y que esta se realice cada dos años en vez de cada cinco.<sup>56</sup> Esta iniciativa podría ser una excelente oportunidad para realizar una evaluación más profunda del Servicio Profesional de Carrera y proponer reformas de mayor calado que promuevan su consolidación e institucionalización.

## VI. CONCLUSIONES

Tradicionalmente, en la administración pública mexicana los empleados de *confianza*, a diferencia de los de *base*, no tenían ninguna garantía de permanencia en su puesto. Al contrario, la movilidad era un riesgo continuo, pero este era compensado por la permanente posibilidad de ser ascendido o promovido por sus relaciones políticas, y principalmente, por la discrecionalidad del presidente de la república para nombrar y remover libremente a sus colaboradores, desde jefes de departamento hasta secretarios de Estado.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> HUERTA, Javier, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de las Leyes del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, y Orgánica de la Administración Pública Federal*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, número 5868-II, 14 de septiembre de 2021, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

<sup>57</sup> GUERRERO, Omar, *op. cit.*, p. 416.

El espíritu del Servicio Profesional de Carrera, basado en el mérito e igualdad de oportunidades, buscaba abatir esta situación. Sin embargo, el análisis de la normatividad respecto a la separación de servidores públicos permite concluir que existe una escueta regulación sobre el tema y que su implementación no se ha consolidado. La evidencia presentada en este trabajo señala que las renunciaciones son el motivo más frecuente –prácticamente el único– de separación, lo que sugiere poco desarrollo e institucionalización del subsistema de separación del Servicio Profesional de Carrera.

Esta situación ya había sido identificada con antelación, incluso un estudio de la OCDE concluyó que el Subsistema de Separación del Servicio Profesional de Carrera estaba pendiente de implementar. Años después observamos que la situación no ha cambiado sustancialmente. La OCDE recomendó *hacer una revisión de los mecanismos y dar a los órganos internos de control más fuerza en la prevención de despidos injustificados. No se recomienda realizar despidos por desempeño deficiente en lo que se alcanzan mecanismos objetivos para la evaluación del desempeño.*<sup>58</sup>

De lo anterior se derivan dos situaciones desalentadoras: primero, que siguen existiendo despidos injustificados incluso en el marco del Servicio Profesional de Carrera, lo que vulnera directamente la estabilidad laboral y la permanencia con base en el mérito, y segundo, que el Subsistema de Separación tiene importantes áreas de mejora, algunas vinculadas a otras deficiencias del Sistema, como la falta de una efectiva evaluación del desempeño.

Esto queda evidenciado por el alto porcentaje de servidores públicos de carrera que han causado baja por renuncia, que es más de 98%, mientras que los que han sido separados por las causales directamente relacionadas con su desempeño en el marco del SPC no llega ni a 1%. Las cifras por sí solas no son negativas, si se pudiera confirmar que todas las renunciaciones han sido voluntarias y que el desempeño de los servidores públicos de carrera es idóneo, lo que significaría que ese no es un motivo para su separación.

Sin embargo, los datos recabados durante esta investigación sugieren que la solicitud arbitraria de renunciaciones es una práctica común. Lo anterior

<sup>58</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *op. cit.*, p. 32.

también podría deberse a que apegarse a los lineamientos del Sistema para dar de baja a un servidor público de carrera con mal desempeño no ha sido viable en muchos casos, en gran medida porque tampoco se ha logrado una efectiva evaluación del desempeño. De ahí que un gran pendiente en el Servicio Profesional de Carrera sea garantizar la separación de sus miembros estrictamente por las causales previstas en la LSPCAPF y disposiciones aplicables.

La evidencia presentada en esta investigación aporta elementos que sostienen la hipótesis de trabajo, es decir, que el marco normativo para impulsar la permanencia de los servidores públicos de carrera con base en su desempeño existe pero es necesario obligar el cumplimiento y debida implementación de la Ley y su Reglamento, así como realizar reformas que creen sanciones en caso contrario, lo que podría contribuir significativamente a garantizar la estabilidad laboral de los servidores públicos de carrera y los incentivaría a mejorar su desempeño para una administración pública más eficiente y efectiva.

## VII. REFERENCIAS

### 1. *Bibliohemerográficas*

- AGUILAR, Luis F., *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, México, Instituto Nacional Electoral, Conferencias Magistrales 25, 2020.
- ALLENDE, Arturo, “El Servicio Profesional de Carrera, a 10 años de trayectoria”, *Contralínea*, núm. 323, 24 de febrero de 2013.
- ARELLANO, David, “Los desafíos de una gestión pública meritocrática”, en MERINO, Mauricio (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Secretaría de la Función Pública, 2006, pp. 217-244.
- CAMACHO, Fernando, *Se dividen expertos sobre la eficacia del servicio profesional de carrera*, La Jornada, México, 3 de abril de 2019, p. 13.
- CARRILLO, Ernesto, “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto”, en PARDO, María del Carmen (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 21-60.

- CEDILLO, Miguel A., “Los desafíos de una nueva normatividad”, en MERINO, Mauricio (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Secretaría de la Función Pública, 2006, pp. 147-186.
- CEJUDO, Guillermo Miguel, *Las políticas de gestión pública en México: valorando 12 años de reformas en democracia*, documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, llevado a cabo del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.
- DUSSAUGE, Mauricio y MÉNDEZ, José Luis, “El Servicio Profesional: introducción general”, en MÉNDEZ, José Luis (comp.), *Servicio profesional de carrera*, México, Siglo XXI Editores, 2011, pp. 17-52.
- GRINDLE, Merilee S., *Constructing, deconstructing and reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*, EEUU, Harvard Kennedy School of Government, Faculty Research Working Papers Series RWP10-025, junio 2010.
- HARO, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1988.
- GUERRERO, Juan Pablo, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo núm. 61, 2001.
- GUERRERO, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública y Plaza y Valdés Editores, 1998.
- MARTÍNEZ, Rafael, *Directivos versus políticos*, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A. C. y Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- MÉNDEZ, José Luis, “La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?”, *El Cotidiano*, México, vol. 11, núm. 72, octubre 1995, pp. 13-25.
- “El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en ORDORICA, Manuel y PRUD’HOMME, Jean-François

- (coords. generales), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, t. XIII. Políticas Públicas (coord. por MÉNDEZ, José Luis), 2010, pp. 179-205.
- MERINO, Mauricio, “La captura de los puestos públicos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, año LVIII, núm. 219, septiembre-diciembre de 2013, pp. 135-156.
- “Servicio Civil”, en MARTÍNEZ, Mario (coord.), *Ensayo de un diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., s.a., vol. 3, pp. 481-491.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, s.l., OECD Publishing, 2011.
- PARDO, María del Carmen, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas núm. 8, 2005.
- ROMERO, Jorge Javier, *Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México. Una lectura institucionalista*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Universidad Autónoma Metropolitana, 2007.
- STRAZZA, Luciano, *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica del BID núm. IDB-TN-681, septiembre 2014.
- UVALLE, Ricardo, “Los desafíos de una nueva visión administrativa”, en MERINO, Mauricio (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Secretaría de la Función Pública, 2006, pp. 111-146.
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, trad. José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

## **2. Normativa nacional**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN, DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, *Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del*

*Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa, 22 de octubre de 2002.*

Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera.

HUERTA, Javier, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de las Leyes del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, y Orgánica de la Administración Pública Federal, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, número 5868-II, 14 de septiembre de 2021.*

Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

### **3. Normativa internacional**

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD) Y DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LAS NACIONES UNIDAS (NUDESA), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”, Bolivia, 2003.

### **4. Otras**

CASTELLÓN, Eduardo, *Mesas Redondas en torno al Servicio Profesional de Carrera*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Seminario llevado a cabo el 10 de octubre de 2013.

MUÑOZ, Alfredo, *Mesas Redondas en torno al Servicio Profesional de Carrera*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Seminario llevado a cabo el 10 de octubre de 2013.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, respuesta a las solicitudes de acceso a la información con folios 0002700271313, 0002700262116, 0002700204921 y 330026521000116.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Crónicas del pleno y de las salas*, (19 de agosto de 2021), [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis\\_asuntos\\_destacados/documento/2017-02/2S-030216-EMMI-4329.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_asuntos_destacados/documento/2017-02/2S-030216-EMMI-4329.pdf)