

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA MUNICIPAL EN MÉXICO. CONDICIONES, DESAFÍOS Y PERSPECTIVA

José René OLIVOS CAMPOS*

SUMARIO: I. Introducción. II. El servicio civil de carrera, un medio institucional para gobernar. III. El servicio civil de carrera, un asunto pendiente en la transición democrática. IV. La situación de los trabajadores de confianza en los municipios de México. V. Perspectiva para instaurar el servicio civil de carrera municipal. VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, no se ha conseguido obtener que la acción del gobierno municipal en México sea eficaz y de la calidad esperada. Siguen siendo diversos los problemas municipales que tienen que tratar los gobiernos, tales como: la falta de gobernantes y administradores calificados y aptos para dirigir y administrar; el satisfacer las exigencias municipales crecientes generadas por los desequilibrios regionales, con contrastes entre municipios desarrollados y rezagados; lo limitado de la disponibilidad de los recursos públicos para atender múltiples requerimientos, que se producen por la distribución inequitativa de los ingresos hacia los gobiernos municipales; las exigencias de las fuentes de financiamiento para reactivar el desarrollo; entre otro orden de asuntos.

Los múltiples asuntos municipales pendientes en los tiempos presentes permiten advertir que la reivindicación del municipio libre es un aspecto inacabado en los procesos de la reforma estatal que se vienen dando. Es por ello que se requiere considerar la reivindicación del desarrollo de las instituciones municipales en la agenda del gobierno mexicano, pa-

* Profesor-investigador asociado de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

ra fortalecer la capacidad de gobernar municipal, que responda a los problemas jurídicos, gubernamentales, administrativos, financieros y sociales irresueltos y complejos de los entornos comunales.

En esta etapa de cambios, a las instituciones municipales se les presenta un escenario importante de oportunidades para construir la capacidad gubernamental para consolidar lo logrado, hacer frente a la diversidad de exigencias que se tienen en los tiempos actuales y conseguir que la acción del gobierno logre ofrecer condiciones de legalidad, bienestar social y desarrollo.

En esta perspectiva, se requiere de diversos presupuestos para avanzar en un renovado federalismo. La dimensión del servicio civil de carrera es un asunto de singular importancia para asegurar y desarrollar la capacidad de gobierno de la institución municipal en México.

De este modo, consideramos que el servicio civil de carrera municipal es una condición necesaria y previa para que los gobiernos municipales cuenten con el personal directivo calificado, con la aptitud y capacidad para determinar la naturaleza y el tipo de responsabilidad para solucionar problemas de la comunidad, en el contexto de las transformaciones que se producen en el escenario nacional en donde el municipio mexicano está jugando un papel estratégico para el despliegue de sus potencialidades de buen gobierno.

Desde este enfoque, el objetivo del presente trabajo es examinar la importancia del servicio civil de carrera municipal en México, que resulta crucial para el ejercicio del gobierno y el rendimiento social de la democracia.

II. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA, UN MEDIO INSTITUCIONAL PARA GOBERNAR

Yehezkel Dror ha señalado que los cambios en las leyes, las estructuras y las organizaciones son importantes, pero serán en vano a menos que para ello se cuente con personal profesional en el gobierno, comprometido, virtuoso y con un conocimiento amplio. Ésta es una de las principales líneas de las capacidades que se requieren en la arquitectura societaria democrática.¹

¹ Dror considera por personal profesional en el gobierno a una elite gubernamental con conocimientos sobresalientes y experiencia, con una estructura de carrera integrada,

Desde este enfoque, en los actuales momentos de la transición democrática y los procesos de descentralización estatal que México vive, los municipios no cuentan con el servicio civil de carrera. Aspecto que los gobiernos municipales requieren, el de disponer del personal calificado, competente e imparcial para cumplir responsablemente con las atribuciones que se le han venido confiriendo con las últimas reformas constitucionales y legales en materia municipal, así como para que los trabajadores de confianza municipales, tanto su ingreso, permanencia y promoción en la administración municipal, no dependa de la membresía a partidos políticos o su adhesión a personalidades políticas o camarillas que se encuentran en el poder.

En el ejercicio del gobierno democrático municipal es imperativo el servicio civil de carrera para que otorgue seguridad, estabilidad y continuidad institucional a la acción del gobierno en los procesos de democratización con alternancia en el poder, así como por los producidos por la descentralización estatal, de transferir facultades del nivel federal y estatal hacia los municipios.

Esto implica la necesidad de que en el municipio se formalice un servicio civil de carrera para lograr una administración eficaz de la comunidad, que posibilite transformar las decisiones en hechos sociales palpables. No obstante, actualmente esto no se ha realizado en la mayoría de los municipios, ni en los congresos locales ni en la mayoría de las administraciones públicas de los estados. Es uno de los asuntos que los distintos órdenes de gobierno tienen pendiente.

En los municipios, el servicio de carrera está vinculado a las decisiones y reformas legales que lleven a cabo las diferentes legislaturas estatales a fin de otorgar un régimen jurídico para la profesionalización de la función pública municipal, cuyo afán sea producir una actuación calificada y competente de los servidores públicos municipales. Estos aspectos se tratan enseguida como parte del debate que se ha generado sobre la importancia de la profesionalización de la función pública municipal en México.

orientados a la planeación de cursos de acción política y a la gerencia de gran escala, que debería ocupar todas las posiciones relevantes de asesoría en el segmento central del servicio civil para las tareas básicas de la arquitectura societaria, tanto en el gobierno central como en el regional. Dror, Yehezkel, "Capacidades para gobernar en un país como México", en Schmidt, Samuel (coord.), *La capacidad de gobernar en México*, México, Aguilar, 1997, pp. 42 y ss.

III. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA, UN ASUNTO PENDIENTE EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

En las dos últimas décadas México transita de un régimen autoritario a uno democrático que ha devenido en diversos sucesos de apertura económica, descentralización estatal, reformas al sistema jurídico, nuevos arreglos entre el Estado y la sociedad, entre otros, que expresan la dialéctica de la permanencia y el cambio,² comprendidos como procesos aún no concluyentes; es decir, no se puede señalar que se ha consolidado un régimen democrático, pero tampoco se puede asegurar que determinadas formas y estructuras del régimen autoritario hayan dejado de tener vigencia.

Desde esta perspectiva, los gobiernos municipales no son ajenos a los reacomodos que se han expresado entre la permanencia y el cambio. Son instituciones inmersas en estos procesos, en los tiempos, condiciones, capacidades y direcciones que se han dado para acelerar el desarrollo o para mantener el retraso.

Los gobiernos municipales, como parte de los procesos de la permanencia y el cambio, se han desenvuelto con menor o mayor margen de libertad. Esto se relaciona con la aptitud que tienen para conseguir que sus valores y objetivos sean elevados a rango de normas jurídicas, de políticas, de decisiones y, con ello, cuiden el interés público e impulsen el desarrollo.

Uno de los aspectos de la capacidad de gobierno es el servicio civil de carrera, en lo cual los gobiernos municipales han presentado una actuación jurídica e institucional rezagada para llevarla a cabo como producto de los procesos de la permanencia y que todavía hoy se prolonga en la transición democrática que se vive en México.

En efecto, en México, el proceso de la permanencia que es establecido formalmente como un sistema federal y democrático, sin embargo, se caracterizó realmente en un régimen autoritario que, a lo largo de siete décadas (1917-1987), configuró y estructuró en el Ejecutivo Federal, en la Presidencia de la República como vértice, las formas centralizadas y dominantes del gobierno, con una fuerte institucionalidad que se daba en el

² Uvalle Berrones, Ricardo, *Servicio profesional y la nueva gerencia pública en México*, ponencia presentada en el foro “La profesionalización del servicio público en México. Hacia la innovación y la democracia”, México, 24 y 25 de febrero de 2003, p. 7.

marco constitucional y amplio apoyo y control con su aparato partidario y burocrático,³ condujo al estatismo, es decir, a la sobreposición del formato gubernamental centralista, general y homogéneo a la acción de los gobiernos municipales.

La dominación y subordinación de los municipios 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 constitucionales que federalizan diversas atribuciones que originalmente pertenecen 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 locales que invaden las esferas de competencias locales, disminuyendo el poder a los estados y municipios. En lo económico se da por la concentración de los recursos públicos en la Federación, por la vía impositiva, cuya distribución es por lo general insuficiente para los estados y municipios.⁴

En el régimen autoritario, el ingreso y permanencia de los funcionarios tanto de los gobiernos municipales, de los estados y federal se sustentan en el privilegio de valores de lealtad y disciplina de grupo y con la identificación personal del colaborador con quien dirige formalmente la organización de la administración pública, por encima de los valores de las aptitudes y capacidades de la especialidad requerida para el desempeño de una función pública.⁵ Lo que sigue operando y explica las prácticas empleadas para la conformación de los cuerpos administrativos directivos en los gobiernos municipales de nuestro tiempo, que se continúa llevando a cabo a través del clientelismo como mecanismo de ingreso y permanencia en los puestos de los funcionarios altos y medios de la estructura burocrática de la administración municipal, cuya rotación del personal se efectúa con la renovación del gobierno municipal trianualmente.

³ El estudio de Jorge Carpizo resulta un buen referente que permite conocer las amplias atribuciones legales y extralegales del Ejecutivo Federal que le otorgan un amplio margen de decisión y acción en la vida pública del México posrevolucionario. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1980.

⁴ Carbonell, José, "Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México, cerrando el círculo", en Serna de la Garza, José María (coord.). *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 28 y ss.

⁵ Merino, Mauricio, "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", *Revista sobre la Administración Pública*, México, núm. 9, 1996, pp. 8 y ss.

No obstante, las formas institucionales centralizadas del régimen autoritario, que reproducen el entramado político y social de modo equilibrado y logran la estabilidad de largo plazo, resultan ineficaces al agotarse como respuesta jurídica, política y gubernamental para contener los efectos sociales, que son precipitados por los problemas de la economía nacional (inflación y recesión), por la crisis fiscal y financiera, el endeudamiento público inmanejable y la astringencia de los recursos públicos.⁶ De este modo, los rendimientos del gobierno son decrecientes para atender lo público de los problemas.

En este contexto, desde finales de los años ochenta hasta el presente, se reforma el sistema a fin de reestablecer el equilibrio, la estabilidad y la capacidad de gobernar. Son momentos en que se viven mutaciones en México, en que se transita a la democracia, cuya realidad da por saldo, entre otros aspectos, un pluripartidismo competitivo, la alternancia en el poder, los pesos y contrapesos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

En estos procesos de cambio, los municipios asumen un papel crucial para reivindicar el sentido y la naturaleza democrática y federal de la República. Son lugares que se constituyen en eje central de la democratización, donde se genera con mayor regularidad la alternancia del poder y la lucha partidista. En donde los gobiernos municipales asumen un nuevo comportamiento para gobernar, generado por las últimas reformas al artículo 115 constitucional (sobre todo las de 1983 y 1999), así como las conferidas por las respectivas leyes orgánicas municipales, que han otorgado mayores facultades políticas, administrativas, reglamentarias, hacendarias, patrimoniales, entre otras, cuyo ejercicio efectivo depende de la conducción responsable y calificada de los gobernantes y administradores directivos municipales, para atender rezagos y requerimientos, lo cual no se puede cumplir a plenitud si se carece de cuerpos administrativos capaces y apegados a los propósitos legales y públicos, que no implique seguir las órdenes discrecionales de intenciones, intereses y lealtades partidistas, de grupos o personalidades políticas.

El servicio civil de carrera constituye uno de los problemas presentes de la mayoría de los municipios que se vincula a diversos factores, tales

⁶ Aguilar Villanueva, Luis F., "Democracia y transición", en González Parás, José Natividad y Labra Manjares, Armando (coords.), *La gobernabilidad democrática en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Secretaría de Gobernación, 2000, p. 32.

como: *a)* la falta, en la mayoría de los estados, de una reglamentación jurídica que establezca efectivamente un sistema de carrera para las administraciones municipales; *b)* la ausencia de la voluntad política o falta de prioridad de los poderes legislativos, nacional y estatales, para incluir en la agenda de trabajo los contenidos normativos e institucionales para la profesionalización de la función pública municipal de cada entidad federativa, y *c)* la existencia de un régimen jurídico burocrático municipal que sustenta el menoscabo de la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza, que constituyen el cuerpo directivo administrativo municipal, 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 y partidistas que se establecen para ocupar los cargos públicos y a la falta de un compromiso mayor al periodo trianual de gobierno.

Dichas situaciones que se viven en los municipios no son consecuentes con las transformaciones democráticas, por lo que resulta importante conocer el comportamiento cualificado e inestable que tienen los empleados directivos municipales en nuestro tiempo, como un factor que ha contribuido a la falta de un ejercicio efectivo del conjunto de atribuciones que se les han dado normativamente a los gobiernos municipales, cuyas implicaciones tienden a conducir a situaciones de déficit de gobernabilidad o inclusive ingobernabilidad por el incumplimiento de las responsabilidades públicas ante la falta de personal calificado para llevarlas a cabo.

IV. LA SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO

En términos generales se puede decir que el estado actual del empleo público de los gobiernos municipales, determinado por el régimen jurídico laboral de los trabajadores al servicio de los municipios, que ha sido dado por las legislaturas de las entidades federativas en apego al artículo 115 constitucional, sigue basado en la ausencia del derecho a la estabilidad en el empleo con respecto a los trabajadores de confianza (que constituyen fundamentalmente el personal de los mandos directivos medios y superiores de la administración municipal), lo que los hace manipulables

y sujetos a las camarillas⁷ en el gobierno para ingresar y permanecer en los cargos públicos, debido a la condición de inestabilidad en el empleo que se conserva como una particularidad legal del régimen jurídico burocrático municipal, lo que permite que se genere la renovación del personal durante los cambios de gobierno (trianualmente, como se observa más adelante).

La falta de la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza se sustenta por el actual régimen jurídico burocrático municipal. Esta situación está vigente en el ámbito interno de todas las entidades federativas, donde las legislaturas estatales han expedido las leyes reglamentarias que regulan las relaciones laborales de los trabajadores municipales, conforme lo ha dispuesto el artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución federal vigente, que establece el deber inherente a los municipios de regir las relaciones con sus trabajadores conforme a las leyes que expidan las legislaturas estatales con apoyo en lo previsto por el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

En las leyes reglamentarias que regulan el régimen laboral de los trabajadores municipales, que en general incluyen a los de los estados y municipios,⁸ han adoptado distintas denominaciones: estatuto jurídico, ley del servicio civil, ley de los trabajadores, código administrativo, ley para los servidores públicos, entre otras,⁹ y en la cuales se han estableci-

⁷ Por camarilla se comprende al conjunto de personas que influyen subrepticamente en los asuntos de Estado o en las decisiones de alguna autoridad superior. *Diccionario de la Lengua Española*, 21a. ed., Madrid, Real Academia Española, 1992, t. 1, p. 373.

⁸ Sólo en el estado de Sinaloa se tienen dos ordenamientos que comprenden la reglamentación de las relaciones entre los trabajadores y el gobierno municipal y otro para el estatal. "Ley de los Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa", *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*, Culiacán, 21 de marzo de 1984. "Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa", *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*, Culiacán, 19 de marzo de 1986.

⁹ Las disposiciones siguientes son ejemplos que permiten observar distintas denominaciones: "Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados", *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, 7 de junio de 1992; "Ley del Servicio de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California", *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 20 de octubre de 1989; "Código Administrativo de las Relaciones del Estado de Chihuahua con sus Trabajadores", *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*, 25 de junio de 1974; "Código Municipal", libro cuarto para los trabajadores municipales, *Periódico Oficial del Estado de Coahuila*, 23 de noviembre de 1990; "Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Ser-

do diferentes tipos de trabajadores,¹⁰ siendo la de los trabajadores de confianza una de ellas, quienes son considerados como aquellos que realizan funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos, valores o datos de estricta confidencialidad, incluyendo en un artículo de todas las leyes en comento, un listado de trabajadores de confianza conforme a los puestos que se designan en los ayuntamientos. Asimismo, en todas las leyes se señala que los trabajadores de confianza no gozarán del derecho a la estabilidad,¹¹ a diferencia de los trabajadores de base, que gozan de todos los derechos como: estabilidad en el empleo, indemnización en caso de despido, inmovilidad, días de descanso, jornada máxima de trabajo, derechos escalafonarios, vacaciones, entre otros.

Los estatutos jurídicos que regulan las relaciones laborales para los estados y municipios 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.¹² Mientras que las

vicio del Estado y de los Municipios”, *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, 4 de diciembre de 1992; “Ley del Servicio Burocrático del Estado de Tamaulipas”, *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas*, 1o. de enero de 1986. En la investigación de Carlos Quintana se pueden ver los diferentes ordenamientos vigentes que se han expedido en las entidades federativas sobre la materia del régimen jurídico burocrático municipal. Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2003, pp. 504 y ss.

¹⁰ Conforme al articulado de las distintas disposiciones de los trabajadores al servicio de los estados y sus municipios, se tiene que en Aguascalientes incluye la clasificación de trabajadores de base, confianza, temporales y accidentales; en Baja California Sur, Colima, Durango, Puebla, Quintana Roo y Sinaloa incorpora las categorías de base, confianza y supernumerario; en Michoacán y Zacatecas comprende las categorías de base, confianza y temporal; en Tabasco contempla las categorías de base, obra determinada y tiempo determinado y confianza; en Chiapas, Querétaro y San Luis Potosí considera las categorías de base, confianza y eventuales; en Chiapas y Jalisco establece la de base, confianza e interino; y en Guanajuato incluye la de base, confianza, temporal e interino. Las demás entidades federativas establecen las clasificaciones de trabajadores de confianza y de base en sus estatutos jurídicos. En el trabajo de Miguel Acosta se pueden observar los artículos de las leyes reglamentarias que determinan las clasificaciones de los trabajadores municipales. Acosta Romero, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, México, Porrúa, 1999, pp. 427 y ss.

¹¹ *Ibidem*, pp. 725 y ss.

¹² Esta situación también se presenta con los trabajadores de confianza del gobierno federal, al ser excluidos del régimen que regula la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, conforme lo dispone el artículo 8o., el cual señala textualmente: “Ar-

leyes reglamentarias que protegen a los trabajadores de confianza municipales, sólo en cuanto al sueldo y los beneficios de seguridad social, son los estatutos jurídicos de los estados de Aguascalientes, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Los estatutos jurídicos que no expresan si los trabajadores de confianza estarán sujetos al ordenamiento son los 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 otorgarles el derecho a la estabilidad en el cargo, como se apuntó anteriormente.¹³

En tres entidades federativas se destaca una mejor protección a los trabajadores de confianza de los gobiernos municipales. En el estado de San Luis Potosí, si bien no tienen derecho de inmovilidad, se les concede la acción para reclamar indemnización (artículo 60).¹⁴ En el Estado de México se establece que a los trabajadores de confianza, con sus debidas excepciones, se les aplicará lo referente al sistema de profesionalización del 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

título 8o. Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o.; los miembros del ejército y armada nacional, con excepción del personal civil de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio exterior mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios”. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1963. Última reforma publicada el 23 de enero de 1998.

¹³ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 10, p. 737.

¹⁴ “Artículo 60. Las instituciones públicas de gobierno o sus titulares, quedarán eximidos de reinstalar al trabajador en los siguientes casos: I. Tratándose de trabajadores que tengan antigüedad menor a un año; II. Tratándose de trabajadores de confianza; y III. Tratándose de trabajadores eventuales.

En los casos señalados en las fracciones anteriores, las instituciones públicas de gobierno, deberán pagar al trabajador cuando proceda, la indemnización que se determina en el artículo 61 de esta Ley”. “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.

su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio”.¹⁵ 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 reúnan los requisitos correspondientes y el derecho a solicitar ante el tribunal que se les indemnice o reinstale en caso de haber sido separados injustificadamente; así lo prevé el artículo 80. de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas.¹⁶

De este modo se advierten los rasgos fundamentales del régimen jurídico burocrático municipal en México; se rigen por la distinción que se hace de los trabajadores de confianza con respecto a la categoría de trabajadores denominada “de base”, la cual tiene amplios derechos: a la estabilidad en el trabajo, a la indemnización, a la sindicalización, a días de descanso, a una jornada máxima de trabajo, derechos escalafonarios, vacaciones, reinstalación en el trabajo en caso de cese injustificado. Mientras, los trabajadores de confianza viven un régimen jurídico que no les concede el derecho a la inmovilidad en el cargo, pueden ser removidos de manera inmediata por los titulares de las dependencias, no pueden solicitar indemnización si son despedidos (de este aspecto se exceptúan los municipios de los estados de México y San Luis Potosí, como se señaló), no pueden sindicalizarse, las jornadas de trabajo no se fijan y por lo general rebasan las doce horas diarias, e inclusive existen regímenes jurídicos burocráticos que los excluyen de las medidas mínimas de protección al salario y a la seguridad social.

Por lo que el régimen jurídico de los trabajadores de confianza de los gobiernos municipales, que los desprotege legalmente, permite que sean altamente manipulados por los grupos políticos que ejercen el poder en los ayuntamientos. Los cuales tienen un poder absoluto sobre los trabajadores de confianza, debido a que los pueden reclutar, promover y remover del cargo público que les asignan sin mayores implicaciones legales y costos presupuestales para las administraciones municipales.

Por otra parte, es importante destacar que en las leyes orgánicas municipales de los estados de México, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Sonora y Zacatecas, así como en la Ley de Servicio Civil de Carrera

¹⁵ “Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios”, *Periódico Oficial del Estado de México*, 23 de octubre de 1998.

¹⁶ *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 11 de septiembre de 1996.

del Estado de Aguascalientes,¹⁷ se disponen las bases normativas para que los municipios de dichas entidades federativas establezcan el servicio civil de carrera en sus respectivos ayuntamientos conforme a la reglamentación que éstos expidan.

Los citados ordenamientos, que se han dado para la instauración del servicio civil de carrera en los municipios de los referidos estados, comprenden como intenciones principales el de garantizar la estabilidad, la profesionalización, la capacitación permanente y mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios municipales. En este sentido, sólo en el Código Municipal de Aguascalientes (denominación que se da al bando de policía y gobierno del municipio), publicado el 1o. de noviembre de 1998, se ha establecido que el Ayuntamiento de Aguascalientes institucionalizará el servicio civil de carrera, para lo cual define los propósitos y acciones generales que deberán llevarse a cabo para su implantación.¹⁸

¹⁷ El servicio civil de carrera en los ayuntamientos de las respectivas entidades federativas señaladas se establece en el Código Municipal para el Estado de Coahuila, en el capítulo único: "Del servicio profesional de carrera municipal" (artículos 369-377); en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, capítulo quinto (artículos 135-139); en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, capítulo noveno (artículos 145-147); en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, en el capítulo único, "De la profesionalización de los servidores públicos municipales y del servicio civil de carrera" (artículos 103-106); en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, capítulo XXV, "Del servicio civil de carrera" (artículos 219-222); en la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, capítulo quinto, "Del servicio civil de carrera" (artículos 174 y 175); en la Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas, capítulo quinto, "Del servicio civil de carrera" (artículos 146-150); y la Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes rige para los servidores públicos del Poder Ejecutivo, los municipios y de los organismos públicos descentralizados del estado de Aguascalientes. Al respecto, se puede ver en las leyes respectivas: "Código Municipal del Estado de Coahuila", *Periódico Oficial del Estado de Coahuila*, 20 de marzo de 2001; "Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato", *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, 1o. de enero de 1998; "Ley Orgánica Municipal del Estado", *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2 de octubre de 2001; "Ley Orgánica del Estado de Michoacán de Ocampo", *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, 1o. de septiembre de 2003; "Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla", *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, 22 de marzo de 2001; "Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora", *Periódico Oficial del Estado de Sonora*, 13 de septiembre de 2001; "Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas", *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 31 de agosto de 2001; "Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes", *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, 6 de noviembre de 2001.

¹⁸ El Código Municipal de Aguascalientes determina el establecimiento del servicio civil de carrera en el apartado quinto, capítulo segundo, "Del servicio civil de carrera"

A pesar de que estas disposiciones tienen por objeto instaurar el servicio civil de carrera en el ámbito municipal para asegurar la estabilidad y la profesionalización en el empleo de los trabajadores de confianza, no se ha producido la reglamentación y la implementación del servicio civil de carrera por los ayuntamientos. No obstante, el impulso para la instauración del servicio civil de carrera municipal es importante en la medida que se logra un régimen jurídico que puede conducir a contar con una estructura burocrática municipal estable, vinculada a los trabajadores de confianza. Esto implica, sin duda, uno de los retos que tienen los gobiernos municipales para que logren su cabal realización.

De este modo, el servicio civil de carrera municipal es un problema público que resulta de crucial atención frente a las exigencias que impone la necesidad del desarrollo y el bienestar municipal, lo que implica que el trabajo gubernamental debe estar fundado en la estabilidad, la seguridad y el desarrollo en los cargos administrativos del cuerpo directivo. Aspectos que siguen sin considerarse en el régimen jurídico burocrático municipal, lo que tiene por consecuencia la improductividad y la incompetencia de quienes asumen la dirección administrativa de los asuntos públicos municipales.

La falta del servicio civil de carrera en los municipios en México, en el régimen jurídico burocrático, favorece que sean removidos los trabajadores de confianza, acorde a los vaivenes políticos municipales. Lo que se puede advertir en los términos estadísticos siguientes.

Las administraciones públicas municipales que se integran en los 2,427 municipios que existen en México, en 2000, contaban con 478,010 empleados públicos, de los cuales el 11% correspondía al personal directivo

(artículos 164-168). El artículo 164 de dicho ordenamiento establece como propósitos del servicio civil de carrera: garantizar la seguridad y estabilidad en el empleo; fomentar la vocación de servicio, mediante una motivación adecuada; promover la capacitación permanente del personal; procurar la lealtad a la institución municipal; promover la eficiencia y eficacia de los servidores públicos municipales; mejorar las condiciones laborales de los servicios públicos municipales; garantizar promociones justas y otras formas de progreso laboral, con base en sus méritos; garantizar a los servidores públicos municipales, el ejercicio de los derechos que les reconocen las leyes y otros ordenamientos jurídicos, y contribuir al bienestar de los servidores públicos municipales y sus familias, mediante el desarrollo de actividades educativas, de asistencia, culturales, deportivas, recreativas y sociales. “Código Municipal de Aguascalientes”, *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, 1o. de noviembre de 1998.

de mandos superiores y medios, el 27% al personal administrativo, el 27% al personal dedicado a la prestación de servicios públicos, el 10% al personal de obras públicas y el 25% al personal de policía y tránsito. Del personal de los mandos administrativos superiores que ocupan los cargos de secretarios del ayuntamiento, tesoreros, directores de seguridad pública, responsables de la unidad de planeación y los responsables de participación social, se tiene que el 88% de ellos no permanece más de 3 años en el mismo cargo, mientras que el 12% restante continúa en el mismo cargo administrativo hasta doce años en promedio (cuatro periodos gubernamentales).¹⁹ Esto manifiesta el alto grado de rotación de los servidores públicos que ocupan dichos cargos directivos municipales, lo cual se da conforme al cambio de gobierno municipal.

En 1,689 administraciones municipales no se aplica ningún procedimiento de reclutamiento, selección y contratación del personal. 2,017 municipios no llevan a cabo la inducción del personal que ocupa un cargo. En 1,814 municipios no se proporciona la capacitación y desarrollo al personal; de ahí que sólo el 25% de las administraciones municipales realiza actividades de capacitación y desarrollo, lo cual se da en los municipios de tipo urbano. En 1,918 administraciones municipales no se otorgan incentivos o premios a los servidores públicos.²⁰

Si se toma el caso de los presidentes municipales, se observa que el 40% tiene una carrera universitaria, el 11% nivel de bachillerato, 15% secundaria o carrera comercial y 33% escolaridad primaria o menos. Este perfil es indicativo también del caso de funcionarios municipales, dado que entre los únicos datos disponibles se observa que menos del 40% de los funcionarios tiene una licenciatura.²¹

De este modo, se puede establecer que el reclutamiento, la selección y la contratación se produce de manera muy discrecional en la gran mayoría de las administraciones municipales, al carecer de sistemas que regulen la selección y contratación, sobre todo con respecto a los trabajadores

¹⁹ Loría Saviñón, Cecilia, *Encuesta nacional sobre desarrollo institucional municipal 2000. Resultados nacionales. Comparativo 1995-2000*, ponencia presentada en el Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera, México, 26 de octubre de 2001, pp. 6 y ss.

²⁰ *Idem*.

²¹ Cabrero Mendoza, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, p. 12.

de confianza, que son designados por los directivos de los mandos superiores como sus subordinados, cuyas características no se vinculan con la inducción al cargo, lo que poco importa en casi la totalidad de las administraciones municipales, como se ha observado. Lo que se continúa buscando es contar con colaboradores confiables y la lealtad del subordinado al grupo político en el poder.

Los esfuerzos de capacitación que se han dado en pocos municipios del país, generalmente en los de tipo urbano, cuyos cursos preparados no parten de diagnósticos adecuados a la realidad administrativa municipal que comprenda los puntos críticos de la capacitación que se necesitan, por lo que no generan mejoras al desempeño de las acciones administrativas.²²

De los indicadores expuestos se pueden advertir los problemas que genera la falta del servicio civil de carrera municipal. Produce deficiencias e improvisación en las acciones administrativas de gobierno ante la renovación periódica del cuerpo administrativo directivo, que se caracteriza por la falta de experiencia y calificación para el cargo, así como estructuras burocráticas municipales con sistemas de reclutamiento por mecanismos de camarillas ante la ausencia de un régimen jurídico burocrático municipal que otorgue seguridad y permanencia en el empleo a los trabajadores de confianza municipales.

V. PERSPECTIVA PARA INSTAURAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA MUNICIPAL

Resulta necesario reformar el régimen jurídico burocrático municipal que desprotege a los trabajadores de confianza para cambiar el sistema de camarillas en el gobierno en turno, que aseguran el control y obediencia de los funcionarios municipales, lo cual tiene por consecuencia la improductividad en las acciones de gobierno, la discontinuidad de programas gubernamentales y el incumplimiento de las responsabilidades y obligaciones públicas municipales formalmente establecidas.

El servicio civil de carrera municipal es parte fundamental del cambio institucional que se requiere. Asimismo, resulta un imperativo en esta etapa de transformaciones que se viven en México.

²² *Idem.*

El servicio civil de carrera en el ámbito municipal debe construirse como parte del nuevo papel que realiza el Estado mexicano en el cambio democrático, que se relaciona con los procesos de la descentralización de atribuciones, la rendición de cuentas de los asuntos públicos, fomento al control o conocimiento del ciudadano sobre la administración pública, entre otros. En donde se tiende a transformar a la administración pública mexicana en una estructura administrativa profesionalizada con la implementación del servicio civil que se realiza fundamentalmente en el ámbito federal,²³ ante la necesidad de contar con un aparato administrativo estatal independiente e imparcial de los vaivenes políticos.

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

Para que la democracia gubernativa comience a funcionar aceptablemente, es condición que los gobernados se hayan liberado de gobernantes y administradores incompetentes, irresponsables y nocivos,²⁴ 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 de la función pública 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.

²³ En el nivel federal se ha establecido un nuevo ordenamiento jurídico que rige la actual organización, funcionamiento y desarrollo del servicio civil de carrera de la administración federal centralizada, con la que se otorga mayor seguridad jurídica a los empleados de confianza al tener estabilidad y permanencia en el servicio público. Esto permite avances significativos en la institucionalización de la profesionalización de la función pública de la administración pública mexicana. Las disposiciones que se han dado en esta materia son: la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de abril de 2003 y el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de abril de 2004.

²⁴ Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, nota 6, p. 32.

Hoy en día, como se ha dicho, en algunas entidades federativas (Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, México, Michoacán, Puebla, Sonora y Zacatecas) se tienen ordenamientos que instituyen las bases legales para que los ayuntamientos establezcan la reglamentación correspondiente para instaurar el servicio civil de carrera en sus respectivos municipios, lo cual constituye importantes esfuerzos jurídicos; si bien son pocos y limitados en el ámbito de los municipios de México, resultan trascendentales al posibilitar a los ayuntamientos a expedir reglas para contar con una estructura burocrática municipal estable, con criterios calificados y competentes tanto para el ingreso y permanencia del personal directivo, 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 la rotación en camarillas y de seguir considerando 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 los municipios.

Las referidas acciones legales que se efectúan para lograr el adecuado y mejor aprovechamiento de los recursos humanos de los municipios representan un punto de partida de la profesionalización de la función pública municipal, que para formalizarse en los demás ayuntamientos requerirá nuevos marcos jurídicos que respondan a las distintas realidades municipales, 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 continua en su desempeño administrativo.

Sin duda, ésta es una tarea y un reto para los gobiernos municipales en la actualidad, en que todavía existen resistencias para el cambio, ante la falta de perspectiva institucional para que fortalezcan las capacidades de gestión y den respuestas calificadas para el desarrollo de la comunidad municipal, pero que resulta impostergable para llevarla a cabo 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.

VI. CONCLUSIONES

Primera. En el establecimiento del servicio civil de carrera municipal debe considerarse el aspecto de la diversidad de los municipios; consti-

tuyen el espacio gubernamental y social, pero son diferentes unos de otros, son heterogéneos en una gran cantidad de variables, cada uno condensa la diversidad física, política, jurídica, económica, social, cultural, étnica y ecológica.

Segunda. Las legislaturas de los estados deben actualizar sus respectivas legislaciones municipales, los aspectos de las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores a fin de establecer el servicio civil de carrera municipal que responda a la situación y expectativas de cada municipio, propiciando con ello un régimen jurídico burocrático apto para otorgar seguridad y estabilidad a los trabajadores de confianza y superar los vaivenes de renovación de dicho personal que se da trianualmente y dar continuidad a los programas gubernamentales en el largo plazo.

Tercera. Los gobiernos municipales estarían en mejores condiciones de desplegar una mayor capacidad para gobernar cuando cuenten con un servicio civil de carrera que responda a los problemas públicos, para cumplir cometidos de la prestación de las obras y servicios públicos, los servicios asistenciales, culturales y recreativos, así como impulsar el crecimiento económico, mejorar el bienestar social, entre otros, a favor del desarrollo de la vida municipal.

Cuarta. La instauración del servicio civil de carrera municipal puede concebirse como un conjunto de normas jurídicas y procesos orientados a mejorar la capacidad, eficacia y calidad de la acción directiva, regulatoria y administrativa del gobierno municipal.