



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**EL IMPERATIVO DE PROFESIONALIZAR
LA FUNCION PUBLICA EN MEXICO**

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE :
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :

JUAN CARLOS VALLE CRUZ

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE
BERRONES

MEXICO, D.F.

MAYO, 1997



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***A MI ADORABLE ESPOSA MARTHA
QUIEN ME HA DADO SU APOYO Y
COMPRESION EN TODO MOMENTO***

***AL DOCTOR RICARDO UVALLE
POR SU VALIOSA AYUDA Y
PACIENCIA DURANTE LA
REALIZACION DE LA PRESENTE
TESINA***

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CON PROFUNDO RESPETO

ÍNDICE

PROEMIO

I. LA FUNCION PUBLICA EN EL ESTADO MODERNO	1
1. La importancia de la función pública en el Estado moderno.....	4
2. Carácter profesional en la función pública.....	6
II. MODELOS DE FUNCION PUBLICA	9
1. La función pública de empleo.....	10
1.1 Características de la función pública de empleo.....	11
1.2 El sistema de Botín o “Spoils System”.....	12
2. La función pública de carrera.....	14
2.1 El sistema de Mérito.....	16

III. FUNCION PUBLICA DE CARRERA COMPARADA 20

1. Evolución de la función pública de carrera en los Estados modernos..... 21

IV. LA FUNCION PUBLICA EN MEXICO

1. Antecedentes de la función pública de carrera en México..... 26
2. La estructuración burocrática de México, y sus limitantes..... 29
3. Características de la función pública en México..... 35
4. La profesionalización en el México actual..... 37

CONCLUSIONES 42

BIBLIOGRAFIA 44

PROEMIO

Hoy en día las sociedades modernas reclaman de una Administración Pública eficiente en el desempeño de sus tareas, que incremente la capacidad de respuesta dentro de sus objetivos institucionales la que dependerá en gran medida de la preparación y eficacia de quienes sitúen la función pública. La revitalización de las políticas, principalmente de formación y desarrollo de los agentes de gobierno, constituyen la médula de un buen sistema de función pública.

El establecimiento de un servicio profesional de carrera fundamentado en la creciente necesidad de un personal público responsable, dará la continuidad a los programas de trabajo y garantizará que no se interrumpa el funcionamiento administrativo de las instituciones.

Es necesario pues, apoyar la profesionalización de la función pública; dicha profesionalización, en un sentido amplio, conlleva hacia un proceso permanente y sistemático de desarrollo del servicio público, enfatizando la capacidad y responsabilidad profesional de quien lo desempeña.

El objetivo de la presente tesina que consta de cuatro apartados, es el de analizar y exponer los elementos y mecanismos que conforman la función pública en las etapas fundamentales de su desarrollo, así como el plantear su urgente y necesaria integración a un sistema de profesionalización dentro del sector público de la administración; en una de las estrategias prioritarias a los intereses del Estado y de los propios servidores públicos. Tal es el caso para México en su propósito por elevar la calidad del servicio dentro de sus instituciones; concretar el establecimiento de requisitos que garanticen

determinados niveles de capacidad, experiencia y estudios profesionales en los servidores públicos.

En el primer apartado, se revisa la conceptualización teórica en que se encuentra inmerso el objeto de estudio y que servirá de soporte a los fundamentos utilizados en los apartados sucesivos.

En el segundo apartado, se analizan dos modelos de función pública existentes en el mundo moderno, exponiendo la importancia que reviste la función pública de carrera para lograr la profesionalización de los agentes públicos.

En el tercer apartado, se lleva a cabo un comparativo de países desarrollados que cuentan con el sistema de función pública de carrera y de como ha evolucionado ésta a través de la historia.

El cuarto y último apartado, plantea la estructuración actual de la función pública en México, con sus limitantes y su posible profesionalización.

I. LA FUNCION PUBLICA EN EL ESTADO MODERNO

La Administración Pública es el medio eficaz para cumplir los objetivos nacionales y los programas gubernamentales en los Estados modernos. A éste tiempo, ser capaz de ejecutarlos y hacerlos realidad mediante su mejoramiento permanente, ya sea al interior de sus instituciones o asegurando la participación de los sectores sociales.

Al respecto, la función pública deberá considerarse como de primer orden para la correcta conformación de una administración pública responsable. La función pública como tal, es un aspecto clave para la consecución de los objetivos en cada Nación y consiste en asegurar una adecuada estructura y el buen funcionamiento de una administración pública eficiente y moderna.

En el mundo moderno, la función pública es el reflejo de la extensión de las atribuciones del Estado; la organización de los países modernos tiene los objetivos esenciales de conferir a su Estado, las tareas más importantes, diversas y hasta complicadas como lo era hace algunos siglos.

Desde el siglo XV, con Maquiavelo, la organización de la política occidental logra encontrar su fundamento en crear nuevas organizaciones políticas que busque otras soluciones y cree diversas instituciones; es el Estado Moderno.

“Ha aparecido el nuevo orden político y con él una nueva palabra para designarlo. Se empezará a gestar y buscará soluciones políticas para los problemas que lo originan: Es el Estado Nación Moderno.”¹

Es a partir de entonces como empiezan a institucionalizarse “ideas” expresadas, preferentemente, en naciones políticamente organizadas. Tal es la importancia de resaltar el papel que desempeña la idea de la Representación política.

Los Estados actuales de una o de otra manera, acogen ésta forma de funcionamiento al interior de su estructura, que viene a ser el elemento esencial tipificador en la maquinaria de un Estado Moderno.

Es difícil concebir una organización política sin que funcione con la idea de la representación. En la vida política, la representación es la solución para resolver el problema de la imposibilidad práctica que todos sean al mismo tiempo gobernante y gobernados. Para que se instituya y garantice el orden en cualquier organización política, existen personas determinadas que realizan actividades que no son realizadas por voluntad y propósitos propios, sino en función de conductas colectivas que tienen que ver con dicha organización. Estas personas que realizan una conducta de función en forma colectiva, son llamados funcionarios públicos.

“La representación se funda, en la imposibilidad práctica de que todos realicen las funciones públicas.

¹ José López Portillo y Pacheco. Génesis y Teoría General del Estado Moderno.

Por ello, quienes las realizan, representan al público. La representación, es pues función del sentido que orienta la conducta del órgano al que se pertenece.”²

El público está presente en la organización, pero no puede estarlo en todos los actos de decisión, es por ello que se representa mediante un órgano que lleva a cabo las funciones especiales que le han sido conferidas.

“Los órganos del Estado están constituidos por la estructura de la que va a emanar la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria. Al mismo tiempo, el Estado requiere de la participación de una persona física que externe su voluntad, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste para el órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo.”³

Existe una diversidad de órganos que se encargan o que son especializados en las funciones públicas. Estos órganos especializados en el Estado Moderno, están constituidos para establecer y asegurar órdenes tanto normativos como administrativos orientados a

Porrúa, México, 1976, p. 63.

² *Ibidem.*, p. 580

³ Luis H. Delgadillo Gutiérrez. El Derecho disciplinario de la función pública. INAP, México, 1989, pp. 29, 30.

determinados fines. Procurando el mejoramiento de lo social y un adecuado ejercicio de la función pública.

1. La importancia de la función pública en el Estado moderno

De manera conceptual, puede decirse que la función pública en el Estado Moderno:

“Es el conjunto de “agentes”⁴ que ejercen su actividad profesional al servicio de la administración pública que se encuentra bajo un régimen de competencias legales a las que se les atribuye el ejercicio de los intereses generales.”⁵

La función pública tiene vida a través de un cuerpo de profesionales que desarrollan actividades especializadas, las cuales están presentes en toda comunidad política moderna para realizar las funciones del aparato administrativo que se distinguen por actuar dentro del cumplimiento de objetivos especiales de acción en un régimen autónomo de gobierno al servicio del Estado.

⁴ La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de personas que son, en sentido lato, sus agentes, los cuales, según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en funcionarios y empleados. Rafael Bielsa. Principios de Derecho Administrativo. Depalma, Buenos Aires, 1966, p. 464.

⁵ Ibídem., p.12.

El término “función” se debe identificar con la forma en que se manifiesta un ente; la expresión de su existencia, es decir, el ejercicio del poder del Estado solo puede realizarse en forma legislativa, ejecutiva o judicial, por lo que la “función pública” sólo puede ser la manifestación del ente estatal.

En la Administración Pública las funciones básicas son las que pertenecen a los agentes públicos que la constituyen: 1) mantener el orden social, 2) administrar los servicios públicos, y 3) tener a cargo el desarrollo económico y social de la Nación.

La continua expansión de labores de la Administración Pública no se puede cumplir, sino es con la ayuda de su persona, éste aporta la ayuda imprescindible donde exista la necesidad de efectos considerables y crecientes de servidores públicos responsables. La preparación, las actitudes y el comportamiento de los mismos será lo que producirá las transformaciones del accionar cotidiano en las administraciones públicas. Éstas podrán contar entonces , con la suficiente capacidad de respuesta y responsabilidad en sus funciones.

2. Carácter profesional en la función pública

El tema de la profesionalización de las tareas del Estado moderno reviste singular importancia, por cuanto a que es necesario que los agentes públicos tengan los conocimientos, actitudes y aptitudes idóneas para realizar las funciones administrativas del gobierno, que redunden en la respuesta de responsabilidad y eficacia del servicio público. De ésta manera, se puede lograr la eficiencia, la legitimidad y la capacidad que la administración pública de los gobiernos modernos actuales, reclaman.

“Hoy en día la legitimidad, la capacidad organizativa y la eficiencia de los gobiernos, y la estabilidad política, son condiciones básicas que estimulan un nivel mínimo de desempeño gubernamental; los Estados modernos deberán estar caracterizados por un elevado nivel de rendimiento gubernamental.”⁶

Sin la existencia de la función pública competente y profesional, no es posible el desarrollo y manejo de los asuntos públicos. Se deben conformar líneas de acción para mejorar y desarrollar las habilidades, así como para elevar el grado de conocimientos en el servidor público.

Por otra parte, el dejar atrás las estructuras institucionales de personal, inadecuadas en sus políticas de funcionamiento y formación,

⁶ Omar Guerrero. El Estado en la Era de la Modernización. Plaza y Valdés, México, 1993, p.82.

constituirán en toda organización laboral, el principal medio para lograr la atracción, retención, integración, desarrollo y motivación de los agentes públicos.

La estabilidad, continuidad y desarrollo del personal contribuyen al incremento de los conocimientos y experiencia dentro de las organizaciones gubernamentales, así para lograr identificarse con las mismas creando un espíritu de cuerpo. Estas condiciones promoverán la eficacia y la productividad en dichos entes.

“Indudablemente, ha habido una creciente aceptación de la idea de que las responsabilidades de gobierno en la actualidad sólo pueden desempeñarse adecuadamente si los empleos se otorgan a base de mérito.”⁷

Con el mérito, lo que se pretende es que el acceso a la función pública esté rodeado de las máximas garantías que incitan a la selección de los más aptos, ya que impone la obligación de conseguir y desarrollar a las personas más capaces para los respectivos cargos.

En las administraciones públicas con este sistema, se sitúa a todos los individuos con idénticas opciones, a ingresar en los cuadros profesionales de desarrollo que impulsen dentro de sus estructuras: permanencia; progreso a quienes lo merezcan, tomando en cuenta las garantías de continuidad y las oportunidades de promoción; el ascenso;

⁷ Herbert A. Simon, Et. al. Administración Pública. EAPCCS de la Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1955, p. 284.

el éxito profesional; etc., todo ello para que los agentes públicos sean los más capaces y mejor preparados.

La profesionalización de los agentes públicos se correlaciona también con la despolitización de la función pública, pues ésta, deberá cumplir con la misión de frenar contra los excesos partidistas o gubernamentales de los Estados modernos que, en cada sustitución de cuadros de poder, buscan los desplazamientos en la burocracia y la movilidad a fondo de los funcionarios.

Los planteamientos ya expuestos, logran determinar la idea de concebir al profesionalismo como el eje fundamental de la función administrativa en el Estado moderno; siendo éste el responsable de satisfacer las necesidades ciudadanas y de responder por el reclamo de la existencia de servidores públicos competentes, en una continuidad de servicio dentro de la organización burocrática (carrera administrativa). El hacer referencia a ésta, por otra parte, implica se deban conocer los dos grandes sistemas de función pública existentes en las administraciones públicas modernas del mundo, principalmente el occidental.

II. MODELOS DE FUNCION PUBLICA

Existe en el mundo occidental dos grandes modelos o sistemas fundamentales de la función pública:

- a) El sistema de función pública de estructura “abierta” o de “empleo”, propio de los Estados Unidos de Norteamérica y que ha sido retomado por Canadá, Suiza y Finlandia, entre otros.
- b) El modelo de función pública de estructura cerrada, o modelo de “carrera” adoptado por casi todos los países europeos (Inglaterra, Irlanda, Francia, Alemania, Italia, Austria; los países ibéricos, países escandinavos), por el Japón, y que además, ha sido asumido por países africanos y del Caribe antiguamente bajo dominación europea.

Cabe señalar que estos dos sistemas de estructuración dependen en gran medida de los orígenes históricos de cada país, así como de la ideología política que le es propia de sus normas constitucionales o de organización. Se habrá de considerar además una serie de factores de carácter económico, social, cultural y jurídico que influirán en los rasgos comunes y peculiares propios de cada Estado.

Existen las bases o fundamentos en la naturaleza de las normas jurídicas que rigen la relación entre el Estado y sus agentes; en la mayoría de países cuyas funciones públicas están establecidas en base

al sistema de carrera, se rige mediante reglas propias del Derecho Administrativo o Estatuario, en el resto de los países, los agentes giran en torno al sistema de empleo o puestos de trabajo, y se encuentran regidos por normas del Derecho del Trabajo.⁸

1. La función pública de empleo

La esencia de este sistema consiste en el análisis y descripción de los diferentes puestos de trabajo que existen en una organización gubernamental, definiéndose las tareas de cada uno, así como los requisitos de especialidad que debe reunir el aspirante que va a desempeñarlos. Una vez esto, se procede a clasificar dichos puestos agrupándolos por categorías similares, se selecciona a diferentes candidatos por medio de técnicas diversas, para nombrar posteriormente como agente para el puesto al aspirante seleccionado.⁹

Hay que aclarar que el aspirante seleccionado no se integra a ninguna carrera especial, es titular de un puesto de trabajo, y la relación con la administración a la que pertenece continuará, siempre y cuando no se termine el contrato o nombramiento que lo sujeten a ella.

A este tipo de sistema se le conoce también con el nombre de estructura abierta, este sistema se ejerce en países con un amplio

⁸ Vid., Francois Gazier. La Fonction Publique dans le monde. IIAP, Cujas, París, 1972, pp. 31-34.

⁹ Vid., José R. Castelazo. Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público. INAP. Praxis 76, México, 1985, Cap. I (empleo).

mercado laboral, provisto de profesionales especializados. Un ejemplo de aplicación lo constituye la organización de la función pública norteamericana, en la cual se considera no la calidad del aspirante, sino el empleo que debe ocupar.

Por lo que respecta a los inconvenientes de este sistema, quizá el de mayor gravedad, puede ser la dificultad de que estando bajo el mismo, una administración no pueda contar con profesionales dentro de su propia maquinaria interna. Ésto dará como resultado una burocracia altamente cualificada en las diversas especialidades operativas, pero, escasamente “profesional” en lo específicamente administrativo.

En el sistema de empleo se asegura la especialización del agente en las tareas asignadas, pero no el correcto funcionamiento de la administración.

1.1 Características de la función pública de empleo

Las características de un sistema de estructura abierta son las siguientes:

- “1. Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración pública.
2. El reclutamiento y selección es en base a los requerimientos del puesto (empleo) y la especialización.

3. La persona es titular del puesto, si este desaparece o se modifica es afectada y no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos, retiro.
4. No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública.”¹⁰

En esta estructura no se reconoce el mérito ni se considera la promoción y el retiro del personal; así mismo, no limita al agente público en funciones ni en responsabilidades. La forma de reclutar el personal es de acuerdo al puesto que se necesita dando más importancia al cargo que a la persona que lo va a ocupar.

1.2 El sistema de Botín o “Spoils System”

Hacia 1828 y con la elección del General Jackson como Presidente de los EE.UU., la función pública resurge con un nuevo carácter; “la igualdad” dentro de la vida política del país, significando con ello que los norteamericanos eran capaces de ejercer cualquier puesto dentro de la administración.

La frase “To the victors belong the spoils” (a los vencedores pertenece el botín), fué la expresión determinante para el reemplazo de los funcionarios del partido derrotado, tomando en consideración no la capacidad del personal, sino la simpatía emanada de las actividades al

¹⁰ Gustavo Quiroga Leos. El Servicio Civil de Carrera. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal; No. 14/15, INAP, México, 1984, p. 110.

servicio del partido dándose a ese tiempo la explotación política de los cargos en la administración federal.

El período comprendido entre 1829 y 1861 fueron tiempos que se destacaron por la corrupción, lo que condujo a perder toda eficacia y prestigio dentro de la administración en ese país; el abusar del acceso de personal sin experiencia, se tradujo en notable ineficiencia para la maquinaria burocrática.

El sistema de botín se fué conformando así, en: “Un sistema de organización de personal público en el que existe un mínimo de requisitos de ingreso y ascenso, así como un desarrollo limitado estrictamente a posiciones operativas o administrativas secundarias, el cual imposibilita la profesionalización de la carrera burocrática.”¹¹

Así mismo, su característica principal, es que el puesto ocupado en el servicio público dentro de una organización es visto como una prebenda que es originada a expensas de los medios materiales administrativos y de la cual se pueden obtener beneficios propios, ya sea de poder, pero principalmente como fuente de riqueza.¹²

¹¹ Adriana Hernández Puente. Administración y Desarrollo de Personal Público. INAP, México, 1994, p. 373.

¹² En este sistema, el poder del Estado ejercido en los altos cargos y todo lo que de él se deriva, es considerado similar al botín que en su momento obtenían piratas o conquistadores, quienes lo distribuían a voluntad entre sus compañeros de aventura. Ibídem.

En el marco de la administración, el equipo de personal administrativo y medios materiales han sido utilizados como elementos de dominio político en la legitimación del poder y la retribución a los intereses personales. Las prebendas que se conceden a los servidores del Estado que se encuentran ocupando un cargo gubernamental, serán la gratificación o pago a la lealtad demostrada (al partido o líder al que le son incondicionales) en el cumplimiento de servicios. Con ésto, se crean costumbres, vicios y reglas, que inciden de manera determinante, en el actuar y en la toma de decisiones de los agentes públicos careciendo además, de toda neutralidad política.

2. La función pública de carrera

En otros términos, se encuentra el sistema de estructura cerrada o de carrera, en la cual su incorporación y permanencia tiene que organizarse conforme a un régimen de avance y de promoción: la carrera administrativa.

El sistema de estructura cerrada se caracteriza por lo siguiente:

La existencia de el estatuto o ley es un marco normativo para el servicio público; de esta manera los agentes públicos quedarán sujetos a derechos, obligaciones y responsabilidades particulares. Puede decirse que es un punto de seguridad para el agente, debido a que puede conocer las condiciones específicas y generales en las que va a laborar, y en consecuencia, darse cuenta de las perspectivas de su desempeño a futuro dentro de la administración pública.

En tanto que la carrera administrativa en dicho sistema, se apoyará en el hecho de que cuando un agente es seleccionado e ingresa en la administración pública, inicia una vida profesional en la que tiene derecho, mediante procedimientos reglados o discrecionales, (según el país de que se trate) a cambiar de puesto, a desempeñarlo con mayor responsabilidad, a adquirir categorías superiores a la inicial a incrementar su remuneración, etc. En resumen, a promoverse dentro de una estructura jerarquizada en la que puede permanecer hasta su retiro del servicio activo.

“...nada se deja al azar, dada la existencia de mecanismos de promoción que hacen que se grave en torno a las categorías o grados sucesivos del cuerpo en el que se ha ingresado e incluso se pueda pasar de un cuerpo a otro para ascender en el conjunto de las jerarquías de la función pública.”¹³

Al ingresar en el servicio, el agente también debe tener una formación polivalente que le servirá de base en la vida profesional al encontrarse con diferentes puestos. La formación del agente debe ser actualizada mediante cursos de perfeccionamiento que le permitan ascender hacia cargos superiores y por consiguiente a actividades profesionales más complejas y elaboradas.

Las ventajas de este sistema consisten en que proporciona a los poderes públicos, agentes profesionalizados, libres en grado

¹³ Françoise Gazier. Op. Cit., p. 27.

considerable de los influyentismos políticos y de los abusos del favoritismo, compadrazgo, padrinzago (patronazgo), oportunidad, amistad y lealtad hacia las personas (clientelismo).

En resumen, la instauración de una función pública de carrera permitirá a los agentes públicos obtener una vocación de servicio, así como la oportunidad de realizar una carrera administrativa basada en el mérito y la capacidad.

2.1 El sistema de Mérito

La función pública deberá sustentarse en dos principios fundamentales, que son:

1. El sistema de mérito e idoneidad en el puesto (capacidad).
2. La garantía de seguridad y estabilidad en el servicio que propicie la profesionalización de los agentes públicos.

E. P. Laberge¹⁴ llegó a establecer una igualdad entre la función pública y el sistema de mérito, siendo éste el utilizado para señalar el método de cómo “seleccionar” al personal, “mantener” en el cumplimiento de su trabajo y “promover” a los empleados dedicados a la administración pública, tomando en cuenta su aptitud y capacidades.

¹⁴ Miguel Duhalt Krauss. La administración de Personal en el Sector Público. Un enfoque sistémico. INAP, México, 1972, p. 66. Apud., E. P. Laberge. Administración de Personal.

El objetivo principal de la función pública, es establecer el sistema del “mérito”: nombrar para cada cargo público al candidato más capaz para desempeñarlo.

“Un sistema de méritos tiene por objeto garantizar en la función pública lo siguiente:

Competencia; la selección de candidatos se da mediante la aplicación de exámenes que se suponen rigurosos, de manera que el gobierno tenga a su servicio agentes aptos y de una probidad inteligente.

Neutralidad; al realizar las labores administrativas, el agente no debe participar en actividades políticas. Debe diferenciar su preferencia política con su responsabilidad como servidor público.

Igualdad de oportunidad; todos tienen la misma oportunidad de ocupar un puesto en función de su preparación, capacidad y competitividad.”¹⁵

El **mérito** es entonces, un componente central y esencial de la burocracia contemporánea; como una vía alternativa para encontrar la separación de la función pública con respecto de la actividad política o partidista; “la administración está fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, no debe tolerarse

¹⁵ Vid., Herbert A. Simon, Et. al., Op. Cit., p. 284.

que ella maneje las oficinas administrativas.”¹⁶ A éste respecto, Max Weber destaca la importancia de la visión “profesional” del administrador, diciendo, que “el administrador profesional se distingue por no hacer política. Como profesión de tiempo completo, como vocación de convicción, la administración ha de desempeñarse con exclusión de la política, ya que son incompatibles.”¹⁷

Un cuerpo burocrático “profesionalizado” constituye en todo momento el factor determinante para obstruir una dirección política que pretenda lograr transformaciones en un Estado; ya sea al inmovilismo, a la conservación del status, al formalismo, ritualismo, “saboteo” de los proyectos nacionales, etc.

Se puede inferir de ésta manera, que el buen funcionamiento de los asuntos públicos de un gobierno será el resultado en gran medida de la configuración y desempeño del sistema a desarrollar. Sea éste el caso de la función pública de carrera, conviene analizarla a través de países como Francia, Inglaterra y Estados Unidos, que han logrado apuntar hacia la creación de cuerpos de funcionarios permanentemente dedicados al servicio del Estado; inmersos en una cultura propia de organización administrativa.

¹⁶ Pedro Muñoz Amato. Introducción a la Administración Pública. Vol. I. FCE, México, 1978, pp. 16, 17. Apud., Wilson Woodrow. El estudio de la Administración.

¹⁷ Vid., Omar Guerrero Orozco. La Administración Pública del Estado Capitalista. Fontamara, México, 1995, pp. 105-106. Apud., Max Weber. La Política como vocación.

III. FUNCION PUBLICA DE CARRERA COMPARADA

En algunos países, la administración del modelo de función pública de carrera se rige por un órgano superior normativo que suele ser una comisión, un consejo o una junta general ejecutiva. No obstante, la integración de un órgano colegiado no garantiza plenamente que los sistemas de profesionalización se desarrollen con eficacia, imparcialidad y transparencia, pero si constituye un instrumento relevante para evitar toda discrecionalidad.

Para Francia, Inglaterra y Norteamérica que cuentan con un sistema de servicio civil de carrera se denotan las siguientes características:¹⁸

1. El Directorado del Servicio Civil es el órgano que en Francia se encarga del sistema de organización de personal, esto no es central, ya que cada Ministerio es el que define los criterios escalafonarios de promoción, permisos y horarios.
2. En Inglaterra la Comisión del Servicio Civil se encarga de reclutar, seleccionar y examinar a los aspirantes, así como evaluar su formación intelectual y perspectivas de desarrollo.
3. Los Estados Unidos cuentan con la Comisión de los Servicios Públicos, encargada de la selección, en forma

¹⁸ Vid., Adriana Hernández Puente. Op. Cit. pp. 371-373.

descentralizada, y en forma centralizada los criterios de clasificación, preparación, ascensos y prestaciones.

Uno de los rasgos principales que muestran estos países, es que cuentan con un órgano encargado de organizar al personal, ya sea de manera centralizada o descentralizada, cuya finalidad específica es contar con el personal más apto para el desempeño del servicio público.

1. Evolución de la función pública de carrera en los Estados modernos

La función pública de carrera existe en el mundo occidental hace algunos siglos; desde entonces ya se ven principios de sistemas de profesionalización.

Francia, es el ejemplo del país en donde la función pública es el elemento de movilidad social; los principios que rigen el reclutamiento son los del concurso y la igualdad para el acceso a los puestos tomados desde la “Declaración de Derechos” de 1789.

Una vez elaborada la selección, el agente es titular de un grado dentro de la jerarquía; la independencia y desarrollo de su carrera se encuentran garantizados por la normatividad que rige el sistema de la función pública. Dependiendo del grado que tiene el agente podrá llegar a ocupar determinados puestos.

Sin embargo, existe tradicionalmente una pequeña proporción de funcionarios seleccionados del llamado “círculo externo” de la función pública, en donde se puede nombrar de manera discrecional un tercio de los empleados del cuerpo de inspección y de control. Las nominaciones directas de los funcionarios superiores se dejan también a discreción del gobierno.

Los puestos discrecionales que amplían las anteriores nominaciones no han logrado modificar el principio de la neutralidad política (resultado del sistema de carrera) del servicio público.¹⁹

En este país se plantean aspectos que se reconocen como elementos que hacen rígida la función pública y que son obstáculos en la renovación que debe emprender la administración francesa para sus futuros retos. Uno de esos elementos es la preferencia que algunos dan a sus parientes para los favores o empleos públicos. Otro elemento es la importancia que se le da a los grados universitarios, ya que los funcionarios son seleccionados en función de sistemas particulares de preparación de la selección que de ellos hacen grupos restringidos y solidarios, demasiado cerrados.

De manera contraria a lo que sucedió con los ingleses, la segunda mitad del siglo pasado trae consigo importantes reformas entre las que se destacan la relativa al régimen de ascensos, que dió fin al nepotismo y patronazgo que caracterizaba a la función pública inglesa hasta ese tiempo.

¹⁹ Vid., Françoise Gazier. Op. Cit. pp. 205-209.

El “Civil Service” surge por primera vez en 1853. Al igual que sucede con el resto de las instituciones inglesas, la tradición en el “Civil Service” tiene un valor decisivo que procede del propio pueblo inglés. El “Civil Service” se ha adaptado a las circunstancias históricas, asentando sus bases en un estado costumbrista y práctico que da forma a su esencia y estructura.

Se puede incluso hacer referencia a la inexistencia de un régimen jurídico de la función pública inglesa. A diferencia de lo que ocurre en otros países, Inglaterra carece de un estatuto regulador de la función pública, pero esto no significa que no se encuentre legalmente regulada.

Se destaca también en el “Civil Service”, el neutralismo político, que hace que la situación y funciones sean siempre las mismas, sin importar el partido que gobierne. Ello obedece a que el rasgo esencial del sistema inglés es por una parte la separación clara entre políticos y agentes públicos, y de otra la estrecha relación entre política y administración.

Lo anterior se logra a través de la responsabilidad ministerial y la organización eficiente de la oposición parlamentaria. El rasgo a destacar entonces del funcionario inglés, es su neutralidad política que le impide participar en las elecciones parlamentarias.²⁰

²⁰ **Ibídem.**, pp. 31-44.

En los Estados Unidos, el nacimiento y extensión del “Merit System” tiene su origen tras la promulgación de la Ley del Servicio Civil de 1883; en años posteriores, sin embargo, no había sesión en el Congreso en las que no se presentara varios proyectos proponiendo la derogación de la misma. Resultado ésto de una modalidad sucesiva de poder en ese país, la administración pública décadas después, fué criticada por ser demasiado independiente, arbitraria, politizada y partidaria, restando importancia a las verdaderas demandas socio-políticas.

El “Civil Service” en EUA pasó por muchas reformas, entre las más importantes se tienen las de 1936-37, 1947-49, 1953-55, 1969-71 y no fué sino hasta 1978, mediante la Ley del 13 de octubre, que se creó el Senior Executive Service (SES) para estructurar la función pública de los altos niveles y abrir una carrera administrativa apropiada para esos funcionarios. La transformación fué radical puesto que hasta entonces los puestos de dirección se otorgaban tradicionalmente a base de criterios políticos, lo que impedía la llegada de personal de carrera. El objetivo final de ésta reforma es restaurar la credibilidad de la función pública, pero sobre todo crear la confianza dentro de la maquinaria gubernamental y así aumentar la satisfacción en el público. Se trabajó sobre tres aspectos fundamentales: motivar el ingreso de mejores elementos mediante recompensas fijadas a partir de evaluaciones objetivas; movilidad dentro de un cuadro único, sin hacer distinciones entre personal de carrera y personal político, lo que ayudaría a que el personal se adaptara rápidamente a las exigencias de

los programas; y un sistema de carrera para los altos niveles que podría atraer a funcionarios talentosos y dinámicos.²¹

A partir de la exposición de los sistemas anteriores, se puede destacar como constante, el hecho de que una función pública fuertemente estructurada puede favorecer la neutralidad de los funcionarios. Es decir, si el sistema de función pública se estructura bajo criterios de reclutamiento y selección por medio de concursos; existencia de cuerpos de funcionarios poseedores de determinadas actitudes y aptitudes, y la posibilidad de movilidad resultado de una carrera civil, la función pública podrá decirse neutral, ya que la posición ideológica, partidista o la pertenencia a determinado grupo en el poder, no es condición para ingresar y permanecer en el servicio público.

²¹ *Idem.*, pp. 48-57.

IV. LA FUNCION PUBLICA EN MEXICO

1. Antecedentes de la función pública de carrera en México

En la Constitución de 1917 no existen antecedentes sobre el establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera en México, a pesar de los intentos por regular esta situación durante el siglo pasado; fué hasta 1929, que Amilcar Zentilla elaboró un proyecto de Ley del Servicio Civil para el Poder Legislativo.

Fué en 1931, con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo, en que se estatuyó en su artículo segundo, que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que al efecto se expidieran.

Abelardo L. Rodríguez, el 9 de abril de 1934, expide un acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil, el cual duró únicamente ocho meses.

En 1938, en el Gobierno del General Cárdenas, se expide el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual se norma el servicio público, así se establece una regulación más completa del Estado y sus servidores. Al mismo tiempo, se estableció la distinción de los trabajadores en dos categorías: trabajadores de base y trabajadores de confianza; siendo en los de base donde recae el servicio civil de carrera.

En 1941, se crea un nuevo estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual hubo una ampliación de los empleados de confianza y las condiciones para normar los ascensos.

En 1943, se establece la primera Comisión Intersecretarial encargada del mejoramiento de la Administración Pública, en la que se destaca incrementar la eficiencia del personal.

En diciembre de 1963, se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, donde queda ampliada la regulación de la relación entre el Estado y sus Trabajadores.

Hacia el año de 1965, se crea la Comisión de Administración Pública, en la que se retoma la problemática del personal público.

Bajo el marco de la Reforma Administrativa, en 1975, se acordó establecer normas y mecanismos encargados de mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo para los servidores públicos.

En 1982, se consolida la idea de establecer un servicio civil de carrera. En el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, se propuso la instauración del servicio civil de carrera como una medida necesaria para el desarrollo y superación de los administradores públicos.

En 1983 la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil definió y fortaleció los alcances y las metas del servicio civil de

carrera en México, que tenía por misión servir como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo al respecto.²²

Ese mismo año dicha Comisión se fusiona con la Unidad de Modernización, para con ello dar origen a la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal y a quien se le encomendó el Programa de Modernización Administrativa.

De acuerdo a las nuevas políticas y normas del Gobierno Federal en el año de 1992, por modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se fusionó la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público obedeciendo ésto a una restricción de funciones; de tal forma que se traspasaron las actividades encaminadas a la modernización administrativa, y en sí los asuntos referentes a las normas y lineamientos de administración de personal.²³

En la actualidad es la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, dependiente de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, la encargada de llevar a cabo los asuntos concernientes al servicio civil en México. Por otra parte, “el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dentro de sus líneas de acción, establece que corresponde al Estado reforzar y cultivar las actitudes y conductas

²² Vid., Guillermo Haro Belchez. Aportaciones para la Reforma de la función pública en México. INAP, Madrid, 1988, pp. 74-99.

²³ Según el capítulo II de la LOAPF en sus artículos 31 fracción XXIV y 37 fracción XVIII corresponde a la SHCP y a la SECODAM, llevar los asuntos relacionados con la administración de personal público.

positivas en el servicio público, estimular la adecuada selección y desarrollo de sus recursos humanos, promover su profesionalización y estimular la honestidad, el esfuerzo y la creatividad de sus trabajadores.”²⁴

No obstante las bases sentadas, aún no se cuenta con una función pública de carrera, aunque en algunas dependencias se ha resaltado su importancia y necesidad, intentando desarrollar en algunas áreas o incluso para el conjunto de la administración pública, proyectos, que fácilmente han sido coartados por diversos obstáculos; que se analizarán más adelante.

2. La estructuración burocrática de México, y sus limitantes

El estudio comparativo visto en el Apartado II, de los dos sistemas de estructuración analizados, permitió señalar que se trata de dos tipos de organización de personal que en mayor o menor medida se mezclan en las burocracias públicas modernas.

En el caso mexicano, tal vez como consecuencia de las circunstancias sociales, políticas, económicas y en dado caso geográficas, la legislación ha escogido adoptar la estructura abierta o de empleo para ciertos grupos (personal de confianza), y el de estructura cerrada o de carrera para otros (personal de base).

²⁴ **Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público.** INAP, Serie Praxis 91, México, 1996, p. 55.

En ambos casos son evidentes las particularidades propias con que fueron adoptadas tanto una como la otra estructura. Y en la práctica se demuestra que el diseño de las mismas aparece de forma tal, que se aportan perjuicios para ambos colectivos de personal.

Lo anterior se demuestra analizando, primeramente, al colectivo del personal de confianza, quienes se encuentran ordenados en base a una estructura cercana a la del empleo y que presenta las siguientes situaciones:

- a) Los agentes de confianza no gozan de inamovilidad o estabilidad en los cargos.
- b) Normalmente se exige cierta experiencia previa en el desempeño de funciones dentro de la administración pública. Sin embargo, muchos individuos ingresan sorpresivamente en altos cargos, sin haber estado jamás en contacto con ella.
- c) “No existe reglamentación alguna en los límites máximos de edad para acceder a algún puesto. Pero, se establece que individuos mayores de dieciséis años tendrán la capacidad legal de prestar servicios, percibir un sueldo y ejercitar las acciones de la correspondiente Ley.”²⁵

²⁵ Vid., Hugo Italo Morales y Rafael Tena Suck. Legislación Federal del Trabajo Burocrático; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Art. 13). PAC.S.A., México D.F. 1992, p. 38.

- d) No se exigen exámenes para el ingreso a la Administración Pública Federal para este orden de agentes. Lo que dá como consecuencia, que el desempeño de un cargo no se considere como una profesión sino como un empleo en el que se habrá de cumplir determinada función.

Por lo que se refiere al colectivo del personal de base, éstos se encuentran ordenados en función de una estructura semejante a la de carrera de la cual se distingue lo siguiente:

- a) “Este colectivo goza de inamovilidad y cierta progresión en su situación administrativa. Esta progresión, sin embargo, se encuentra limitada por la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.”²⁶
- b) Existe una limitación conforme a la situación legal, tanto de puesto como de retribución.
- c) El agente de base abandona una organización gubernamental ya sea por jubilación o fallecimiento. Esto, más bien, encuentra su explicación en la falta de oportunidades y de un sistema adecuado de promoción.

²⁶ Vid., *Ibíd.* (Título Tercero, Cap. I. Art. 6, 47, 48, 50, 51, 52.) pp. 28, 29, 80, 82, 83, 84.

- d) Las promociones se obtienen fundamentalmente por antigüedad y no por el mérito y la valoración de los servicios prestados.²⁷
- e) No existen programas concretos de formación y perfeccionamiento (salvo algunas instituciones de gobierno) que permitan profesionalizarse en el trabajo.
- f) No existe para el ingreso de éste orden de agentes, un sistema rígido de exámenes. Lo importante en el desempeño de las funciones, obedece más que a una vocación de servicio, a la satisfacción de necesidades básicas del individuo.

Tanto los colectivos de personal de confianza como los de base carecen de una carrera administrativa que proporcione para los primeros el reconocimiento de una estabilidad y seguridad en sus empleos, así como el reconocimiento del mérito y la capacidad (sin dejar de considerar la antigüedad) para ambos tipos de agente, como factores determinantes para promoverlos y ascenderlos.

Al respecto, y resaltando la importancia que debe tener un sistema de administración burocrática para la implementación de una función pública de carrera y que ésta redunde en la “profesionalización” del servicio público, a continuación se expondrán las limitantes que presenta dicho sistema.

²⁷ Vid., *Idem.* (**Art. 48**) p. 81.

1. Aunque existe una ley, como la de los trabajadores al servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, no existe un organismo central responsable de su aplicación.
2. No existe un sistema de méritos en la selección inicial del personal.
3. No existe un sistema integral de adiestramiento de los agentes públicos, aunque algunas dependencias, en forma parcial se dedican a atender el problema.
4. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado pretende garantizar la estabilidad de los agentes públicos y un sistema de promociones y ascensos, que no funcionan correctamente en la práctica.

Al respecto, se puede decir que existen leyes que son sólo letra muerta, pues su aplicación no es la correcta, por ejemplo:

El apartado B del artículo 123 constitucional consta de 14 fracciones, de entre las cuales se destacan las fracciones VII y VIII, que establecen:

Fracción VII la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública.

Fracción VIII los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

Por lo tanto, no existen sistemas de selección de personal estables y coherentes, que permitan una adecuada selección, por otro lado, no se tiene conocimiento de la creación de una escuela de administración pública creada por el Estado.

La inexistencia de un sistema que permita evaluar el desempeño de los recursos humanos por sector, niveles jerárquicos y posiciones individuales, incluso, ha impedido la proyección futura sobre las necesidades de personal. Finalmente, se sigue dando preferencia a la antigüedad, sobre la aptitud y el conocimiento, como instrumento de promoción.

Por otra parte, la idea de la inamovilidad se encuentra consignada en la fracción IX del apartado B para los trabajadores al servicio del Estado, que establece que: “Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley”. Sin embargo, la exclusión se hace expresa para los agentes de confianza que señala la LFTSE en su artículo 8.

“...el conceder inamovilidad a los trabajadores de confianza hubiese supuesto una pérdida considerable al poder que posee el Presidente para nombrarlos y removerlos libremente, lo que hubiera significado perder uno de los máximos privilegios que le otorga nuestro sistema político.”²⁸

Toda vez que en la burocracia mexicana, el núcleo más significativo lo conforman los agentes de confianza, su profesionalización por lo tanto, se va a relacionar con la despolitización de la función pública, al evitar los excesos gubernamentales y políticos de los cuadros de poder que buscan dismantelar y remover en cada sexenio a casi todos los servidores públicos.

3. Características de la función pública en México

Es un hecho que la función pública en México se sustenta en la pertenencia a determinados grupos políticos en el poder y a las relaciones personales que se desprenden de esos grupos; la confianza, es el criterio fundamental para la inclusión y permanencia dentro de la estructura administrativa pública. Los programas gubernamentales, los proyectos y las políticas públicas se elaboran y se ponen en movimiento a partir del momento en que queda constituido el grupo que sexenalmente tomará las decisiones políticas fundamentales. Ese grupo, cohesionado alrededor de la figura del Presidente, tratará en un primer

²⁸ Guillermo Haro Belchez. Op. Cit., p. 561.

momento de incluir a todos aquellos agentes gubernamentales que estén en la disponibilidad de dar su apoyo al proyecto político vigente.

“Es común vincular el origen de muchos funcionarios a la llamada “familia revolucionaria”, conjunto formado por grupos que tienen fuertes lazos familiares y que después de la Revolución Mexicana tuvieron la vocación y la legitimidad para intervenir en los asuntos públicos del país.”²⁹

Esta élite, producto del proceso revolucionario, se ha venido reproduciendo en un ámbito bastante limitado. De ahí que el reclutamiento y la selección de los funcionarios e incluso puestos intermedios, y hasta últimamente inferiores, se haga dentro de un grupo cerrado en el cual las modalidades de selección corresponden a la coyuntura del cambio de gobierno o a las relaciones de fuerza que se establecen en las estructuras institucionales de la administración central y de partido.

“...en México, el partido revolucionario institucional se ha ido apoderando, primero de los altos cargos y luego del resto lo que releva claramente una de las peculiaridades propias de nuestro sistema; el afán de premiar clientelas

²⁹ Peter H. Smith. Los laberintos del poder. El Colegio de México, México, 1982, pp. 295-296.

es lo que ha terminado por politizar todos los cargos de la administración...”³⁰

De ésta forma, la incorporación a puestos altos y medios de la Administración Pública no se sustenta solo en el hecho de ser agente y haber ascendido la escala de puestos por méritos o capacidad.

4. La profesionalización en el México actual

En México, la mayoría de los agentes públicos no están realmente regidos por un servicio profesional de carrera; el reto permanente y todavía difícil, es el de lograr un régimen funcional profesional basado en principios como: **el de mérito, capacidad, la imparcialidad y la seguridad**; rechazando lealtades políticas, afinidades ideológicas y vínculos clientelares.

La necesidad de la profesionalización del servicio publico, reside en tener una Administración Pública eficiente y honrada, debiéndose orientar a promover una mayor dedicación y responsabilidad de los agentes públicos como requerimiento clave para fortalecer la calidad de la función pública. Como conjunto de objetivos, procesos, tiempos, reglas y sistemas de gestión la profesionalización tiene por objeto dar una estabilidad, seguridad y continuidad a la función pública a efecto de que su institucionalidad sea eficaz.

³⁰ Guillermo Haro Bélchez. “El servicio civil de carrera y los servidores públicos” en Tendencias contemporáneas de la administración pública. Diana, México, 1989, p. 68.

La profesionalización, implica también, que la función pública sea apartidista y por ende despolitizada, significando con ello, que los agentes públicos tendrán como premisa no la lealtad a partido alguno, sino a las instituciones públicas, responsables de dirigir y coordinar a la ciudadanía, grupos y organizaciones que se encuentran en el ámbito de la sociedad civil. En éste sentido, la profesionalización se sustentará en: 1) Un sistema de mérito, el cual implica que el ingreso a la función pública se lleve a cabo mediante exámenes y aptitudes demostradas; 2) La imparcialidad, la cual se refiere a que no debe politizarse las tareas del gobierno con fines partidistas y 3) Las promociones y los estímulos se cumplirán en razón de los resultados obtenidos con eficacia.

Por otra parte, grupos de especialistas y algunos funcionarios de la Administración Pública Federal, insisten que para alcanzar políticas públicas más eficientes en nuestro país, se requerirá de una amplia profesionalización de los aparatos administrativos, e incluso de un avance hacia sistemas de un servicio profesional de carrera el cual se establecerá por áreas prioritarias, con el objetivo a largo plazo de incluir a toda la Administración Pública. “Esta profesionalización deberá contemplar tanto los procesos sustantivos específicos de cada dependencia y entidad como de tipo administrativo, de regulación o control, comunes dentro del sistema de servicio civil que al efecto se instaure, considerando acciones desde el inicio, durante el desarrollo y hasta la conclusión de la carrera en el servicio público.”³¹

³¹ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Presidencia de la República, México, 1995, p. 56.

A éste respecto, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como dependencias encargadas de normar la administración pública en México, proponen institucionalizar un sistema de profesionalización dentro de la función pública, reforzando el marco normativo de los procedimientos, condiciones y requisitos, los cuales regularán cada uno de los procesos (formación inicial; reclutamiento y selección; capacitación y desarrollo; evaluación del desempeño y sistema de incentivos) por medio de las cuales se habrá de desarrollar el servicio público profesional.

En el Foro Nacional celebrado por el Instituto Nacional de Administración Pública, en septiembre de 1996 con el tema: **La Profesionalización del Servicio Público**; se formularon aportaciones en torno a los procesos de desarrollo de la función pública en México y que deberán considerarse de primer orden para aquellas instituciones que pretendan el cambio en las estructuras administrativas del gobierno.

En el caso del proceso de formación inicial ésta deberá contener dos etapas importantes: La formación universitaria, que se encontrará vinculada directamente con la profesionalización del administrador público, estableciendo objetivos esenciales y respondiendo a la formación básica del mismo. Y la que induce al ámbito de trabajo, en donde el administrador público deberá estar bien situado en el conocimiento y sentido de sus funciones mediante cursos de inducción al ámbito de trabajo y formación permanente, que le permitan actualizarse dentro de su disciplina.

Para el proceso de reclutamiento y selección, debe estar basado en el desarrollo de una función gubernamental de organización y dirección, que cuente con un cuerpo administrativo público imparcial, con criterios de permanencia y desarrollo profesional independiente de preferencias partidistas e influencias personales.

En cuanto al proceso de capacitación y desarrollo, éste desempeña un papel esencial dentro de la profesionalización, ya que funciona como un proceso permanente de enseñanza-aprendizaje enfocado a que el agente público fortalezca y actualice sus conocimientos, perfecciones, habilidades y adquiera mejores criterios para desenvolverse responsablemente, en las actividades públicas.

La evaluación del desempeño y sistema de incentivos tienen por objeto promover una cultura de servicio dentro del gobierno, mediante programas de administración y desarrollo de los recursos humanos adecuados, para responder a las expectativas del personal y contribuir al cumplimiento de los objetivos.

Para profesionalizar el servicio público es indispensable crear una estructura especializada que elabore, implante y controle los lineamientos y programas tendientes a lograr éste propósito, con la autoridad, seguridad, permanencia y continuidad necesarias. Dentro de la Administración Pública Federal existen instituciones con la preocupación común de contar con mejores servidores públicos, por lo que cada una de ellas se ha fijado el propósito de implantar y dar cobertura a programas relacionados con el servicio público profesional,

tales son los casos de: el Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública, el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, la profesionalización en la Prestación del Servicio Electoral del Instituto Federal Electoral, el Sistema de Especialistas en Hidráulica en la Comisión Nacional del Agua, la profesionalización del servidor público en la Procuraduría del Agraria y el Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La necesidad de profesionalizar la función pública se ha convertido ya, en una urgencia y reclamo social. Es por ello, que las experiencias institucionales requieren multiplicarse en cantidad y perfeccionarse en sus contenidos y alcances.

La profesionalización del servicio público en México constituye un imperativo impostergable y resulta de vital trascendencia transformar el ejercicio de los servidores públicos en una más comprometida actitud y aptitud.³²

³² Vid., Foro Nacional. Op. Cit. pp. 22-52.

CONCLUSIONES

Para poder exigir mayor calidad en el servicio, así como un firme compromiso de los servidores públicos con la sociedad, se requiere principalmente de corregir a fondo la deficiente administración del factor humano. La ausencia de una profesionalización en la función pública reside principalmente en la falta de reconocimiento de un sistema a base de méritos que autorice, de nombramientos y ascensos a los agentes públicos responsables, así como la persistencia de las relaciones personales para lograr ocupar un empleo. La falta de motivación, por otra parte, obstaculiza el avance de quienes intentan algún proceso en el ámbito burocrático, lo que repercutirá notablemente en la atención del servicio público.

En México, es urgente que el gobierno considere que el ingreso a las dependencias oficiales no debe continuar sin méritos acreditados, ya que se limita el acceso al talento de otras personas, propiciando disfunciones que se traducen en irregularidades para el desarrollo y organización de la Administración Pública.

La determinación de quién ocupa un puesto y por cuánto tiempo, debe basarse en el mérito y la competencia, no en conveniencias o favoritismos. No tiene sentido aplicar exámenes, escalas de calificación y los métodos para medir aptitud y rendimiento si se continúa con un reclutamiento y selección no meritorias.

Dada la importancia que tiene la profesionalización en nuestro país, es conveniente proponer que: 1) Se implanten sistemas objetivos de selección y de estrategias a largo plazo de promoción basada en el mérito, así como de programas concretos de formación y adiestramiento permanente; 2) Sujeción de los funcionarios públicos a un régimen estricto y severo de legislación administrativa; 3) Se conforme una legítima estabilidad y real imparcialidad de la función pública, de tal manera que ésta no se vea afectada en sus cuadros por los cambios de tipo político y gubernamental; 4) Replanteamiento de mejoras económicas progresivas para conseguir un sistema más justo y adaptable a las evaluaciones del costo de la vida; 5) Profesionalizar con el sentido de vocación de servicio público a partir de nuevos esquemas y 6) Dar apertura a instituciones encargadas de impartir estudios relacionados con las disciplinas generales de administración pública y especialización profesional para los colectivos de personal público, (ejemplo: INAP) para el mayor grado de desempeño y actuación laboral de los mismos.

La profesionalización representa la garantía de que el Estado tenga presencia con agentes públicos preparados, aptos en la conducción de la Administración Pública y tengan derecho a las fases de promoción, ascenso y movilidad, configurando de ésta manera, una auténtica función pública de carrera.

BIBLIOGRAFIA

- **Adriana Hernández Puente. Administración y Desarrollo de Personal Público. INAP, México, 1994, 404 pp.**
- **Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público, INAP, Serie Praxis 91, México, 1996, 79 pp.**
- **Francois Gazier. La Fonction Publique dans le monde. IIAP, Cujas, París, 1972, 246 pp.**
- **Guillermo Haro Bélchez. Aportaciones para la Reforma de la función pública en México. INAP, Madrid, 1988, 704 pp.**
- **Guillermo Haro Bélchez “El servicio civil de carrera y los servidores públicos”. En Tendencias contemporáneas de la administración pública. Diana, México, 1989, 382 pp.**
- **Gustavo Quiroga Leos. El Servicio Civil de Carrera. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal; No. 14/15, INAP, México, 1984, 105-120 pp.**
- **Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Víctor A, Thompson. Administración Pública, EAPCCS de la Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1955, 555 pp.**
- **José López Portillo y Pacheco. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. Porrúa, México, 1976, 701 pp.**
- **José R. Castelazo. Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público. INAP, México, 1989, 202 pp.**
- **Luis H. Delgadillo Gutiérrez. El Derecho disciplinario de la función pública. INAP, México, 1989, 202 pp.**
- **Miguel Duhalt Krauss. La Administración de Personal en el Sector Público. Un enfoque sistémico. INAP, México, 1972, 122 pp.**

- Omar Guerrero Orozco. El Estado en la Era de la Modernización. Plaza y valdes, México, 1993, 162 pp.
- Omar Guerrero Orozco. La Administración Pública del Estado Capitalista. Fontamara, México, 1995, 277 pp.
- Pedro Muñoz Amato. Introducción a la Administración Pública. Vol. I. FCE, México, 1978, 260 PP.
- Peter H. Smith. Los laberintos del poder. El Colegio de México, México, 1982, 414 pp.
- Rafael Bielsa. Principios de Derecho Administrativo. Depalma, Buenos Aires, 1966, 1055 pp.

LEGISLACION.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 1990, 127 pp.
- Hugo Italo Morales y Rafael Tena Suck. Legislación Federal del Trabajo Burocrático; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. PAC.S.A., México D.F. 1992, 204 pp.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa, México, 1995, 990 pp.
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Presidencia de la República, México, 1995, 81 pp.