

00463

2  
2ej



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
División de Estudios de Posgrado  
Coordinación de Administración Pública

## DISEÑO DE UN MODELO DE SERVICIO PUBLICO DE CARRERA PARA EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S

Que para obtener el grado de  
MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA  
p r e s e n t a

LIC. JOSE RAFAEL MARTINEZ PUON



Asesora: Mtra. Erika Doring González Hermosillo

27/5/15

~~Noviembre de 1977~~

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1977



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

**Nuevamente gracias a mis padres José Domingo y Cielo,  
por su gran apoyo pero también por su enorme paciencia**

**A mis hermanos Alonso, José Domingo,  
Ricardo Farid y Luis Alonso.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México  
Maestros,  
compañeros,  
amigos y alumnos**

**MUCHAS GRACIAS**

## **INDICE**

### **DISEÑO DE UN MODELO DE SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA PARA EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

#### **Prólogo**

Introducción	1
--------------	---

### **CAPÍTULO I LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LOS NUEVOS DERROTEROS.**

1.1 Antecedente: el modelo de Estado de bienestar.	9
1.2 La Reforma del Estado y la modernización de las administraciones públicas.	14
a) La existencia de sociedades más informadas y participativas en la gestión pública y la revalorización del espacio público.	15
b) La globalización económica.	20
c) El factor Tecnológico.	21
d) La alternancia en el poder en un escenario de democracia.	22
1.3 Procesos de Modernización Administrativa.	25
1.4 Los nuevos derroteros de la administración pública contemporánea.	27

### **CAPÍTULO II EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.**

2.1 La Modernización de la Administración Pública en México.	32
2.2 ¿Qué es el Servicio Civil de Carrera?	36
2.3 Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en México.	62
2.4 Razones por las que no se ha podido establecer un Servicio Público de Carrera en México.	69
a) Razones Políticas.	62
b) Razones Jurídicas.	65
c) Razones Administrativas.	69
2.5 ¿Porqué es necesario el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera en México?	73

### **CAPÍTULO III LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.**

3.1 Antecedentes Históricos.	
a) Aspectos Jurídicos-Políticos.	79
b) Aspecto Económico.	85
c) Aspecto Social.	87
3.2 Reforma Política del Distrito Federal.	89
3.3 Nuevo Marco Jurídico del Gobierno del Distrito Federal.	100
3.4 Análisis de la Administración Pública del Distrito Federal.	104
a) Estructura de Personal.	109
b) Personal por Secretarías.	109

c) Personal por Delegaciones.	110
d) Recursos Financieros.	111
3.5 La modernización de la Administración Pública del Distrito Federal 1998-2000.	113
a) Nuevas atribuciones de las Delegaciones llamadas Órganos Político-Administrativos.	114
b) Instrumentos de Gestión Pública.	119
c) Servicio Público de Carrera.	123
<b>CAPÍTULO IV MODELO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA PARA EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.</b>	
4.1 Lineamientos Generales para el diseño del modelo.	132
4.2 Concepto, principios y valores generales, ámbito de aplicación y sujetos del servicio público de carrera.	139
4.3 Estructura Organizacional.	153
a) Consejo Superior.	153
b) Comités Técnicos.	156
c) Dirección General del Servicio Público de Carrera.	159
d) Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera.	169
4.4 Procedimiento de Ingreso al Servicio Público de Ingreso.	178
a) Reclutamiento.	179
b) Selección.	180
c) Nombramiento Provisional.	182
d) Nombramiento Definitivo.	183
4.5 Licencias y reingreso.	185
4.6 Profesionalización, Permanencia y Desarrollo en el Servicio Público de Carrera.	188
4.7 Derechos y Obligaciones.	201
4.8 Medidas Disciplinarias y Recurso de Inconformidad.	204
4.9 Consideraciones sobre la etapa transitoria en la implementación del Servicio Público de Carrera.	215
4.10 Perspectivas del establecimiento de un Servicio Público de Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal.	218
4.11 Propuesta.	222
Epílogo.	227
Bibliografía.	232
ANEXOS.	239

## **PRÓLOGO**

En el umbral del siglo XXI, el Estado mexicano asiste a la innovación, renovación y redescubrimiento de sus instituciones tanto económicas, políticas, gubernamentales, administrativas y sociales; en resumen a la creación de una nueva institucionalidad que permita el fortalecimiento y la consolidación de la democracia, entendida precisamente como un sistema de vida institucional. Los procesos de cambio en los que se ha envuelto el Estado mexicano en los últimos 30 años lo conducen a replantear su papel, sus políticas, su quehacer gubernamental y administrativo, pero sobre todo sus instituciones, entendidas éstas como las reglas del juego tanto formales como informales que propician la interacción y convivencia entre los individuos y las organizaciones.

El Estado mexicano enfrenta principalmente cuatro grandes retos consistentes en: 1) Un desarrollo económico sustentable respaldado por una infraestructura agroindustrial altamente competitiva en los mercados internacionales acompañado de justicia social, traducida en mejores oportunidades de empleo, mejor distribución del ingreso y de elevar el nivel de vida de la sociedad. 2) La configuración de una nuevo sistema político que posibilite la creación de una nueva constitución, el redescubrimiento de la división de poderes, la publicitación de las decisiones políticas, una competencia justa entre partidos políticos, el fortalecimiento al federalismo, la sustancial mejoría del sistema electoral a través del perfeccionamiento de sus instrumentos legales y jurídicos, así como el uso de nuevas tecnologías, pero sobre todo la creación de instrumentos y fórmulas de participación ciudadana; todo esto con la idea de que se concrete la existencia y aplicación de un verdadero estado de derecho. 3) La modernización del gobierno y la administración pública, que posibilite el perfeccionamiento y utilización de procesos como la descentralización administrativa, las políticas públicas, las tecnologías gerenciales, la gestión pública, la transparencia en el manejo de los recursos, la rendición de cuentas, la ética en el servicio público, el establecimiento de un sistema de profesionalización de servidores públicos que conlleve a un Servicio Civil de Carrera y la creación de nuevos mecanismos e instrumentos que permitan un mejor trato y diálogo con los ciudadanos. 4) El fortalecimiento de la Sociedad Civil y sus diferentes vertientes de organización a través de la implementación de canales de comunicación entre ésta y el Estado en un esquema de corresponsabilidad y complementariedad.

## **El cambio en las instituciones económicas.**

Las instituciones económicas tradicionales como la empresa, el desarrollo industrial, el sistema financiero, los sectores primario, secundario, terciario, se han visto envueltos en nuevos procesos como la globalización, las operaciones bursátiles, las nuevas formas de propiedad, los nuevos bienes públicos, los tratados comerciales, las nuevas tecnologías inmersas en lo que se ha denominado como sector cuaternario, que por principio han redimensionado a las primeras y han dan lugar a la creación de otras instituciones mucho más complejas.

Este redimensionamiento de las instituciones económicas y la aparición de otras han generado como consecuencia modificaciones en los roles de los actores tradicionales como el Estado, la empresa, el mercado y a las reglas formales e informales que regulan la economía. El caso de México es sumamente contradictorio, ya que por parte se encuentra en una situación de desarrollo de su estructura agroindustrial y financiera y por la otra, tiene que afrontar los desafíos de la globalización económica y la lucha en los mercados internacionales. En ese sentido, los retos son enormes, que si bien se han aprovechado en los últimos años, por las enormes oportunidades de inserción que se han logrado en los grandes conglomerados económicos y en la dinámica de la globalización y apertura comercial que impera, es evidente que se carece todavía de una infraestructura económica lo suficientemente productiva para competir y adquirir un lugar preponderante en los mercados internacionales.

En este aspecto, desde hace algunos años, el papel y las políticas económicas en cuanto apoyo e inversión económica a la infraestructura productiva nacional han variado sustancialmente; parece ser que la tendencia inminente es la posicionar al Estado como un ente estrictamente de carácter regulador y promotor de la actividad económica y ya no como gran benefactor y propulsor de la estructura económica. Este proceso de cambio no ha resultado ser sencillo por la existencia de políticas proteccionistas que prevalecieron durante décadas y que incluso dieron a luz a la industria y al sistema financiero, por el contrario: en muchos casos ha resultado costosa la dependencia que se generó de la industria con el Estado, lo que no le permite a la primera, hasta cierto punto, tener la mayoría de edad que se requiere para enfrentar los retos de la globalización.



Sin embargo, todo indica que no hay un retorno a las políticas de bienestar y proteccionistas que prevalecieron durante varios años, sino que hoy, es necesaria la reorientación de esas políticas para lograr mejores condiciones jurídicas como administrativas que permitan una mayor certidumbre económica tanto a los sectores productivos como a los inversionistas, llámense nacionales o extranjeros. Que en consecuencia dé lugar por un lado, al fortalecimiento de la estructura productiva nacional y por el otro, a su preparación para la competencia en los mercados internacionales.

La integración en bloques económicos como el norteamericano tampoco ha sido gratuita: por el contrario, ha generado costos, sobre todo en el tenor de supeditarse a lineamientos supranacionales de carácter económico como la disminución de aranceles a productos de importación, modificación de normas aduaneras y sanitarias. Aunado a ello, se le da fiel cumplimiento a lineamientos dictados en su mayoría por organismos como el Fondo Monetario internacional, el Banco Mundial, entre otros, por concepto de deuda, como son los de: mantener finanzas públicas sanas, niveles mínimos de inflación, tipo de cambio estable, niveles razonables de endeudamiento público, industria competitiva hacia el exterior, promoción de inversión extranjera etc.

Otro de los elementos a considerar en el diseño de la política económica nacional lo es el desarrollo sustentable, entendido como el proceso que comprende el impulso de toda actividad económica acompañada del cuidado y preservación del medio ambiente y del desarrollo social (mayores recursos a la educación, salud, vivienda, alimentación). Esto significa, que toda actividad económica no puede desarrollarse de manera indiscriminada - regla de la sistema capitalista- sino que debe de ir acompañada de un uso inteligente de los recursos naturales, pero lo más importante, es que en ella se acompañe de una mejor distribución del ingreso y mejora en los niveles de vida de la población. Esta institución del desarrollo sustentable, sin duda alguna, se constituye en un nuevo derrotero del Estado mexicano, aunado a su papel de Estado regulador y promotor.

Sin embargo, si bien han existido en los últimos años esfuerzos importantes en cuanto a la reorientación e innovación de políticas y estrategias para lograr las condiciones que reclama este esquema económico mundial, como consecuencia también del replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la clase empresarial, financiera y

trabajadora, estos esfuerzos no han sido suficientes. Por el contrario, han generado graves costos económicos tanto a la propia industria nacional como a la sociedad en general. Es una realidad, que el hecho de que se haya acelerado la apertura a los mercados internacionales, además de haber lesionado - en algunos casos hasta de muerte - a gran parte de la industria nacional, que no se encontraba preparada en esos momentos, ha también polarizado los niveles de vida en la población. Es así, que se observa en los últimos años, la concentración de la riqueza en unas cuantas personas y el crecimiento de manera descomunal de la pobreza en un enorme número de la población. Se habla de casi un 40% de la población en México que vive con niveles de pobreza extrema.

En así, que en el terreno económico en un lapso corto, las autoridades económicas responsables se han visto obligadas a reorientar la política económica nacional con la idea de tratar de generar un equilibrio en el aspecto económico y social. En efecto, en un período corto se implementaron procesos de desregulación económica, de privatización de empresas públicas, se modificó el marco jurídico en materia de inversiones, comercio exterior, normalización, y el sistema financiero, se suscribieron tratados y acuerdos comerciales internacionales, todo ello en su conjunto tendiente a incentivar a la industria nacional y hacer atractiva la inversión de capitales extranjeros. Pero también de manera simultánea se han creado nuevos instrumentos de desarrollos social como el Programa de Educación, Salud y Alimentación, mejor conocido como Progresa; se parte de la preocupación de reorientar la política económica para tratar de generar mejores condiciones de vida para los que no tienen los suficientes recursos para hacerlo. Sin embargo, en este rubro todavía falta mucho por hacer. Por lo que la preocupación para los próximos años, será precisamente de renivelar la balanza.

En este rubro, es sumamente indispensable la innovación de políticas tendientes a revertir el enorme problema de la inequidad y generar niveles de distribución de la riqueza tendientes a incrementar la calidad de vida de las personas. El desarrollo económico necesariamente tendrá que ir de la mano de la justicia social. A través de la creación de empleos, de facilitar el establecimiento de comercios e industrias, de impulsar el desarrollo agropecuario, de fortalecer las instituciones de asistencia y seguridad social, de impulsar el desarrollo en materia de educación, salud, alimentación y vivienda.

La concatenación de instituciones económicas como el fortalecimiento de la industria agroindustrial y demás sectores productivos con el de la justicia social será de suma importancia para la posible solución de problema de la inequidad e igualdad de oportunidades en un país como México.

### **El cambio en las instituciones políticas.**

Con respecto a las instituciones políticas tradicionales como la constitución, el marco legal derivado de la misma, la división de poderes, el sistema de partidos, los sistemas electorales, la descentralización política, también se han visto rebasadas por la aparición de otras instituciones como lo es la participación ciudadana a través de organismos civiles, el nuevo federalismo, el pluralismo, las políticas supranacionales, pero sin duda alguna, la más importante ya que engloba a todas las mencionadas, es la relacionada con la creación de un sistema democrático. La democracia entendida como sistema de vida institucional ha redimensionado a las instituciones tradicionales antes mencionadas, las ha dotado de una nueva configuración e incluso ha generado otras.

Los acontecimientos que se presentaron a finales de los años ochenta relacionados con la caída del bloque socialista así como la abolición de regímenes de carácter militar (los casos del cono sudamericano) obedecen al surgimiento de sistemas democráticos los cuales se constituyen en la piedra angular en la vida institucional de la mayoría de los países del mundo. Esta claro que este proceso todavía no ha terminado, continúa y parece ser que todavía no ha llegado a su culminación y consolidación, sobre todo en países como México.

De los lineamientos políticos que se pueden identificar está el de la "obligatoriedad" que consiste en que los países adopten el establecimiento de sistemas electorales confiables, de respeto a los derechos humanos, de apertura y coordinación con organismos civiles, reestructuración y modernización de los gobiernos y sus administraciones públicas. Estos son a grandes rasgos los lineamientos políticos de carácter supranacional que han adoptado aquéllos países que se han involucrado en la creación de un régimen de carácter democrático. La adopción de estos lineamientos también se ha visto materializada en una serie de reformas legales y en acuerdos políticos nacionales entre gobierno y los partidos políticos. Procesos que no han sido fáciles de efectuar sobre todo

en aquéllos países en los que existió un régimen de características no propicias a las prácticas democráticas. Por el contrario, se cree que son procesos largos y complejos que no serán sencillos de consolidarse.

Es así, que por ejemplo, que se avanza hacia un sistema de partidos políticos, el cual se ha reconfigurado a través de la existencia tanto de la alternancia en el poder como el de la competencia política, situación inexistente hasta algunos años en México, debido a la presencia de un sólo partido. Esta situación va de la mano, de la necesidad de contar con sistemas electorales cada vez más confiables con reglas certeras que garanticen competencia y elecciones justas, pero sobre todo que propicien una mayor participación ciudadana. En este terreno, instituciones nuevas en este país como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular han comenzado a cobrar presencia y están a un paso de constituirse en los nuevos mecanismos formales que requieren tanto las autoridades como la ciudadanía para lograr mayores consensos y disminuir disensos.

De igual forma, el poder legislativo también ha venido adquiriendo un nuevo papel y modificado su relación tanto con el poder legislativo como con el judicial, precisamente por su nueva composición política y por la existencia de pluralismo político. En consecuencia, instituciones como el poder ejecutivo y judicial han venido transformado gradualmente su desempeño en aras de lograr un mayor equilibrio entre los tres poderes. La división de poderes es otra institución que ante esta coyuntura se vuelve a redescubrir y a renovar.

La descentralización política se ha redescubierto y se ha sobredimensionado, por la fuerza y presencia que han venido adquiriendo los gobiernos estatales y municipales, materializado en una mayor demanda de participación en la toma de decisiones y en el reclamo de mayores recursos, lo que en su conjunto ha venido a fortalecer al federalismo. El centralismo en todos sus aspectos parece ser una de las instituciones que empiezan a marcar su salida en el escenario político y a la inversa la presencia cada vez más de los estados comienza a ser la regla por establecerse.

Es también importante destacar, la presencia cada vez más fuerte de organizaciones civiles conocidas como ONG en la vida política del país (movimiento conocido como tercer sector ya que ni es estatal pero tampoco privado) como parte de este pluralismo, que

reclaman mayores espacios de participación y representación, en ausencia, por una parte de lo que ha dejado de hacer el Estado y por otra, por la falta de dinamismo en los partidos políticos. Para lo cual en lo consecuente, se tendrán que edificar reglas que permitan institucionalizar la presencia de estas organizaciones y las formas de interactuar con las autoridades y con la sociedad en general. Este pluralismo es sin duda un elemento sumamente importante para la democracia.

Esta presencia de las organizaciones civiles y su ánimo de participación y vigilancia en las decisiones públicas, también se ha constituido en un presión para el Estado y sus órganos de poder, para tratar que éstos realicen de mejor manera la función que les corresponde hacer, pero también para forzar a una situación, antes no vista, como lo es la publicitación de las decisiones políticas. Lo que va de la mano de otra institución sumamente importante la rendición de cuentas.

También cabe señalar, que la globalización ha tenido un impacto en las instituciones políticas, principalmente en la política exterior, esto como consecuencia de que actividades como la lucha contra el narcotráfico, la preservación del medio ambiente, los derechos humanos, entre las más conocidas, han adquirido en los últimos años plena relevancia, de tal forma que las decisiones políticas en esas materias prácticamente han adquirido un carácter de supranacionalidad. Esto conlleva necesariamente a la creación de instituciones que mejoren la convivencia del país con otros, en aras de evitar posibles conflictos.

Esta nueva vida política institucional que vive el país y que ha transformado a las instituciones y ha generado otras, ha orillado a pensar, en más de una vez, en la necesidad de contar con una nueva Constitución de la República. De acuerdo con la gran multiplicidad de cambios en los que se ha visto involucrado el país en los últimos años, y que se han materializado en múltiples reformas en la constitución, en ningún momento se ha dejado de lado esa idea. Sobre todo, si se considera que una constitución tiene un funcionamiento similar al que tiene un reloj suizo, en el que cada una de sus partes tiene que estar en perfecta armonía con las demás; está claro, que con la reconfiguración de muchas instituciones, unas tendrán impacto en otras, lo que requiere precisamente de un nuevo reloj totalmente armonizado, que no dé lugar a retrasos o adelantos.

Para ejemplificar lo señalado, bastará con observar como la nueva forma en que funciona el poder legislativo ha repercutido directamente en la actuación del poder ejecutivo y judicial y todos a su vez en los estados de la república. Esta reconfiguración de papeles en los actores necesariamente repercutirá directamente en otras instituciones como la seguridad pública, la fiscal, el desarrollo social, entre otras. Por lo que queda claro, como todas estas piezas de relojería, se encuentran plenamente engranadas y como unas afectan el funcionamiento de otras. Por lo que sí en efecto, se asiste a una nueva institucionalidad democrática, es casi necesario contar con una nueva constitución que conlleve a la creación de un nuevo marco legal, pero sobre todo que dé lugar a la aplicación de un verdadero estado de derecho acorde a la nueva realidad que vive el Estado y la sociedad. Un estado de derecho que sobre todo garantice y revitalice los derechos de los individuos ante las organizaciones públicas encargadas de procurar justicia, desarrollo social y bienestar económico.

Esa así que el reto en los próximos años, es la renovar a las instituciones políticas tradicionales con nuevas atribuciones, valores, pero también innovar instituciones políticas acorde a los tiempos democráticos que vive el país. Si bien existen avances significativos en instituciones como las electorales, el sistema de partidos, la apertura a organizaciones civiles, los esfuerzos todavía no son suficientes, la consolidación y perfecta armonía que se pretende todavía no se ha alcanzado, de ahí la importancia de los acuerdos y consensos que se logren para ello en los próximos años.

### **Cambios en las Instituciones Gubernamentales y Administrativas.**

Las instituciones como el gobierno y la administración pública junto con sus servidores públicos y estructuras orgánicas tampoco pueden que fuera de la nueva institucionalidad que se está construyendo en el país. Por el contrario, los cambios que se registren en estas instituciones tradicionales será fundamental, por lo que en estos casos también se prepara un cambio ya sea un cuanto a redescubrimiento, ya sea en cuanto innovación.

Políticas de gobierno tradicionales como la descentralización administrativa, la eficiencia, la eficacia, la ética en el servicio, la responsabilidad administrativa, la simplificación administrativa, la gobernabilidad requieren ser redescubiertas y renovadas para recuperar la confianza y legitimidad que se ha perdido ante la ciudadanía. A la vez estas políticas

requieren ser fortalecidas por otras mucho más novedosas, propias de los regímenes democráticos, como la transparencia en el manejo de los recursos, la rendición de cuentas, la toma de decisiones compartida, la calidad en los servicios.

En ese sentido, el Estado mexicano y la administración pública enfrentan un doble dilema, por una parte redescubrir y consolidar instituciones administrativas propias del modelo weberiano o de lo que se conoce como la administración pública tradicional como lo es el establecimiento de un sistema de profesionalización de servidores públicos y un Servicio Civil de Carrera y por la otra avanzar hacia lo que se constituyen como nuevas instituciones administrativas en las que se encuentran las políticas públicas, la gerencia pública, la gerencia social.

Sin lugar a dudas, una de las instituciones ausentes en la administración pública, propia del modelo weberiano, lo es por principio el establecimiento de un sistema de profesionalización de servidores públicos y un Servicio Civil de Carrera, el cual parece ser, ahora más que antes, necesaria su vigencia, ya que por una parte se requiere contar con aparatos administrativos eficientes, prestadores de servicios de calidad, pero sobre todo que cuenten con servidores públicos profesionalizados y responsables de sus funciones, y por la otra, con aparatos administrativos imparciales de toda contienda política partidista que le den continuidad a la políticas y programas más allá de cualquier cambio que se registre en cualquier tipo de elección.

Por otra parte, una esfera que se redescubre es el de la ciudadanía. El ciudadano, considerado como un cliente, en la tesitura de que por las contribuciones que aporta para la manutención del Estado, debe de recibir el mejor trato posible a través de los servicios públicos que recibe y que demanda, se convierte en el centro de toda acción gubernamental y administrativa.

Es esencial apuntar, que la modernización –entendida como un cambio continuo, que no se agota en tiempos políticos y en reformas legales - de las instituciones gubernamentales y administrativas, no se debe agotar en la esfera estrictamente organizacional, pensar en sólo este aspecto es partir de una visión limitada que no permitirá ver realmente los alcances del impacto de los cambios que se tienen que realizar. Es importante partir de la idea, que los cambios que se generen en las

instituciones del gobierno y la administración necesariamente tendrán impactos significativos en la conducta y modo de vida de los individuos y en la sociedad en general.

Es así, que procesos como la descentralización administrativa, la profesionalización de servidores públicos, la rendición de cuentas, la transparencia en el manejo de los recursos, necesariamente generaran impactos y cambios en la cultura organizacional pero también en la cultura y modo de ser del Estado y la sociedad.

### **El cambio en las instituciones sociales.**

Los cambios generados en las instituciones económicas, políticas, gubernamentales y administrativas han propiciado también un cambio en las instituciones sociales. El redescubrimiento y revitalización más importante ha acontecido en el papel de la Sociedad Civil la cual se concibe como una sociedad organizada de carácter autónoma, contestataria y vigilante de los actos del Estado. El papel protagonista que ha emprendido en los últimos años, es como producto principalmente de los espacios tanto económicos como de gestión pública que ha ido perdiendo el Estado. Esta presencia de la Sociedad Civil se materializado en un sin número de organismos civiles relacionados con el más diverso mundo de materias. Aunado al déficit de confianza a todo lo gubernamental, está claro que la Sociedad Civil o estrictamente la sociedad organizada ha tratado de cubrir espacios que con anterioridad cubría la esfera estatal de manera natural.

Por otra parte, ahora más que antes, las luchas o conquistas por los espacios privados, y las libertades individuales que ya con anterioridad se habían ganado, tratan de volver a ser recuperadas y ejercidas. Lo interesante de todo esto, es que esas libertades (de asociación, de expresión, de reunión etc.) que ahora se ejercen en su casi totalidad, no es que hayan desaparecido, siempre permanecieron en las constituciones, simplemente el Estado y su aparato no dejaron que se ejercieran ampliamente. La condición que gozaba Estado de monopolizar la esfera de lo público no daba lugar a actores ajenos a él.

Esta aparición de nuevos grupos sociales y su participación en los asuntos públicos ha iniciado una disputa por el terreno de lo público. En la que el grado de injerencia por parte de la sociedad organizada se mide por la existencia de dos dimensiones como su participación en el debate público y su capacidad de representación.



En ese sentido, la Sociedad Civil juega un importante papel en la construcción y consolidación de la democracia. Su papel es decisivo o el más importante al menos inicialmente. Sin embargo, entre más la Sociedad Civil sea activa, plural, con recursos, institucionalizada y democrática, y entre más efectiva sea equilibrar las tensiones en sus relaciones con el Estado – entre autonomía y cooperación, vigilancia y lealtad, escepticismo y confianza, dogmatismo y civilidad – es más probable que surja y se afirme la democracia y lo que ésta conlleva como lo es la convivencia, diálogo y el entendimiento entre el Estado y la Sociedad.

Su fortalecimiento dependerá de varias características de su estructura interna y carácter. Una de estas características tendrá que ver con los objetivos y métodos de los grupos de la Sociedad Civil. Se considera, que las oportunidades para desarrollar democracias estables aumentan significativamente si la Sociedad Civil no contiene grupos de interés maximalistas y no comprometidos o grupos con fines antidemocráticos. En la medida en que un grupo no busca conquistar el Estado o a otros competidores, o rechaza las reglas de la ley y la autoridad del Estado Democrático, no es en absoluto un componente de la Sociedad Civil, pero sí puede hacer mucho daño a las aspiraciones democráticas.

Una segunda característica importante de la Sociedad Civil u organizada deberá ser su nivel de institucionalización organizacional en una esquema de sociedad abierta. Al igual que los partidos políticos, los grupos de interés u organizaciones no gubernamentales contribuyen a la estabilidad y gobernabilidad de un régimen democrático. Ahí donde los intereses están organizados de una manera estructurada y estable, se facilitan las negociaciones y el crecimiento de las redes cooperativas. De tal forma, que si la organización espera continuar operando en la sociedad durante un periodo ininterrumpido, sus líderes tendrán mayor razón para comprometerse y responsabilizarse con los grupos que la constituyen y puedan lograr así un mayor alcance de los intereses de grupo y de sus objetivos de políticas, más que buscando maximizar los beneficios inmediatos de una manera irresponsable.

Es importante en este contexto de democracia, así como se propone para las instituciones del Estado, que las organizaciones que forman parte de la Sociedad Civil también ejerzan prácticas de carácter democrático tanto al exterior, pero también al interior de las mismas,

la elaboración de políticas democráticas y de selección y rotación de líderes, la representación, la transparencia en los procesos así como su responsabilidad incrementarán en gran medida la habilidad de esas organizaciones para inculcar tales valores democráticos y prácticas en sus miembros.

Por otra parte, otro ingrediente que debe caracterizar a la Sociedad Civil o conformada por grupos organizados es la existencia del carácter plural. Entre más pluralista se vuelve la Sociedad Civil sin fragmentarse, más benéfica será la democracia. El pluralismo ayuda a los grupos en la Sociedad Civil a sobrevivir y los impulsa a aprender a cooperar y negociar entre sí. En ese sentido, la competencia puede también contribuir a asegurar la responsabilidad y representatividad, proporcionando a los miembros la posibilidad de cambiarse a otras organizaciones si la suya no cumple estos requisitos.

La Sociedad Civil servirá mejor a la democracia si es compacta, ya que proporcionará oportunidades individuales para participar en diversas asociaciones y redes informales en múltiples niveles de la sociedad. Entre más asociaciones existan en la Sociedad Civil, es más probable que éstas desarrollen agendas especializadas y propósitos que no busquen acaparar las vidas de sus miembros en su todo su marco organizativo.

El paso a seguir, sin lugar a dudas, también será despertar a toda la sociedad que no precisamente participa de manera organizada, esto tendrá que ser a través de canales de participación tanto formales como informales pero que también dependerá de los niveles de apertura y organización que tenga tanto el gobierno como la administración pública. El reto en este sentido, es doblemente difícil pero necesario para el fortalecimiento democrático de este país que reclama una nueva vida institucional.

### **Las Instituciones y el Servicio Público de Carrera.**

Como se ha podido observar, el país atraviesa vientos de cambio en sus instituciones más importantes y se encuentra en una franca transición hacia la consolidación de un sistema democrático. Se considera que estamos todavía en camino y falta mucho por recorrer. En evidente que todavía no se cuenta con un sistema de partidos políticos fuerte, una división de poderes, un real federalismo, una impartición y procuración de justicia que le brinde verdadera protección a los ciudadanos, un respeto irrestricto a los derechos

humanos y a la voz de los ciudadanos. Además de ello, no se cuenta con una infraestructura agroindustrial fuerte y autosuficiente, con niveles aceptables de empleo, poder adquisitivo, alfabetismo, nutrición. Pero sobre todo, existe un gran déficit de confianza y credibilidad de la ciudadanía para con la actuación y desempeño del gobierno y la administración pública y sus servidores públicos.

Está muy claro, que el Estado mexicano no vive en una democracia plena, por el contrario todavía se dejan entrever matices de autoritarismo, centralismo, ineficiencia y patrimonialismo en muchas de sus filas. En ese sentido, se tiene que decir que no existen todavía las condiciones democráticas suficientes para el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera, sobre todo si se parte de que una figura como es ésta, contribuye al fortalecimiento de la vida institucional y democrática de una nación. Es importante decir, que los Servicios Civiles de Carrera nacen en contextos democráticos y por lo tanto contribuyen a su fortalecimiento.

La tesis central de esta investigación consiste en que no pueden existir Servicios Civiles de Carrera sino se cuenta con un sistema democrático y con las instituciones adecuadas que además de fortalecerlo se fortalezcan, por lo tanto se tiene que crear un instrumento acorde a las circunstancias y necesidades actuales por las que atraviesa el país. En este caso de transición a la democracia.

No se puede hablar de Servicios Civiles de Carrera si las instituciones que los rodean no responden a sus objetivos. En el caso de México, no se puede hablar de Servicio Civil de Carrera, si se cuenta con una legislación laboral para servidores públicos que no garantiza la estabilidad en el empleo del personal de confianza, cuando no existe un sistema nacional de profesionalización de servidores públicos, cuando no existe una cultura de rendición de cuentas, cuando existe déficit de confianza para con las organizaciones y servicios públicos por parte de la ciudadanía.

En ese sentido, se considera importante que en esta etapa de transición hacia un sistema democrático crear propuestas *ad hoc* a las circunstancias políticas, sociales y económicas y a la altura de los tiempos que vive el país, no se pueden crear trajes mucho más grandes pero tampoco pequeños. La idea en este caso es crear una institución que contribuya a la construcción de la democracia de este país junto con las demás.

En el caso particular que ocupa esta investigación, que es el establecimiento de un Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal responde a la idea de crear un instrumento que contribuya a la construcción de la democracia de la entidad, acorde a las circunstancias actuales. La propuesta tiene como principal idea, la de proponer una política intermedia que sienta los precedentes de lo que sería un verdadero Servicio Civil de Carrera.

El Distrito Federal al igual que el resto del país se encuentra también en una etapa de transición a la democracia y de fortalecimiento a sus instituciones. Es una entidad que a pesar de cuenta con autoridades electas por voto directo cuyo proceso se fortalecerá aun más en el año 2000 con la elección de delegados, todavía esta vigente la presencia de los poderes federales. El caso más particular, es que todavía la facultad de legislar en materia laboral le corresponde al Congreso de la Unión y no a la Asamblea Legislativa, entre uno de muchos puntos más.

Por lo tanto, la idea radica en proponer un Servicio Público de Carrera acorde a la realidad y circunstancias del Distrito Federal y que aspire a convertirse en un Servicio Civil de Carrera con base en la evolución y consolidación que adquieran las demás instituciones tanto del país como de la entidad. La importancia radica en ver a éste no sólo como una componenda a los problemas de administración de personal sino que también un componente más de la nueva vida institucional por la que atraviesa el Distrito Federal y el país, pero lo que es más, además de formar parte de ella, contribuirá a su construcción.

En efecto, el Servicio Público de Carrera contribuirá a la construcción de la vida democrática de la entidad y del país, participará en su transformación y contribuirá a elevar la vida de los ciudadanos. Su papel es de vital importancia ya que a partir del cambio en lo organizacional que se propone tendrá que haber un impacto en el comportamiento tanto de los propios servidores públicos como en las relaciones de las autoridades locales con la sociedad, sin duda, tendiente a mejorarla y a procurar una mejor convivencia y beneficio para ambos.

El Servicio Público de Carrera no sólo mejorará al gobierno y a la administración pública del Distrito Federal a través de la profesionalización de los servidores públicos y la continuidad en programas y proyectos, - más allá de cualquier cambio de tipo partidista - sino también a la sociedad por el servicios y soluciones que recibe a sus permanentes demandas, que se materializarán en su bienestar general. Propiciará una mayor gobernabilidad que se traducirá en mayor seguridad y protección a los ciudadanos.

De igual forma, el Servicio Público de Carrera tendrá un impacto positivo en todas las instituciones tanto económicas, políticas gubernamentales, administrativas como sociales del Distrito Federal. En cuanto al impacto positivo que tendrá el Servicio Civil de Carrera en las instituciones económicas se pueden enunciar los siguientes: mejorará las condiciones tanto jurídicas como administrativas para el fortalecimiento de la industria y la inversión tanto nacional como extranjera; procurará mayor certidumbre económica y seguridad jurídica través de un mejor trato a los ciudadanos y de la prestación de mejores servicios públicos. Se fortalecerán las finanzas públicas al hacer un uso más de los recursos y se garantizará una mejor utilización de la recaudación fiscal. De igual forma, como parte de la administración pública que vela por el bienestar general de los ciudadanos se procurará propiciar la creación de empleos, la mejor distribución del ingreso y el fortalecimiento a las organizaciones de asistencia y seguridad social

Con respecto a las instituciones políticas, éstas también recibirán beneficios directos por el establecimiento de un Servicio Público de Carrera, por la eficacia, eficiencia en el cumplimiento de las políticas, por la continuidad en programas y proyectos, más allá de cualquier cambio político, lo que propiciará el cumplimiento de compromisos con la ciudadanía y la recuperación de la credibilidad y la confianza. También fortalecerá la división de poderes, ya que la dinámica de profesionalización, eficiencia, calidad en los servicios en la Administraciones Pública del Distrito Federal repercutirá en las funciones legislativas y judiciales, para que éstas adquieran niveles similares de desempeño. Otra parte, en el que habrá impactos positivos lo será en el federalismo y la descentralización política ya que en el fortalecimiento de las administraciones públicas locales se propiciará una menor dependencia de los gobiernos locales para con el gobierno central. Como lo es el caso del Gobierno del Distrito Federal, el cual de manera gradual ha comenzado a desligarse de la dependencia del Gobierno Federal.

De igual forma, el Servicio Público de Carrera también tiene un impacto positivo para con las demás instituciones gubernamentales y administrativas, procesos e instituciones como la descentralización administrativa, la simplificación administrativa, la calidad en los servicios públicos, la rendición de cuentas, la ética en el servicio público con seguridad variarán sus procedimientos y resultados en beneficio de la ciudadanía. Es lógico pensar en fórmulas como las de a mayor profesionalización y evaluación del desempeño mejor trato con el público y mejor prestación de servicios públicos. A mayor estabilidad en el empleo mejor desempeño gubernamental y rendición de cuentas. A mejores aparatos administrativos mayor descentralización administrativa.

Lo que es más un Servicio Público de Carrera propiciará competencia y mejores resultados para con las demandas de la ciudadanía, por lo que de manera sustancial mejorará la gestión pública, ya que provocará que los demás organismos no gubernamentales prestadores de servicios públicos también fortalezcan sus organizaciones y procedimientos de gestión pública y la profesionalización de sus empleados. En ellos también estará presenta la exigencia de la ciudadanía: demanda de resultados y rendición de cuentas.

El Servicio Público de Carrera como propuesta se concibe como constructor de la democracia y como la antesala de un Servicio Civil de Carrera. El éxito y el establecimiento de un Servicio Público de Carrera como política intermedia radicará en el empuje que se logre en la reforma a la legislación laboral, en el pleno goce de facultades de los poderes del Gobierno del Distrito Federal, en el establecimiento de verdaderos sistemas de méritos y evaluación del desempeño, en permanentes sistemas de profesionalización, en la existencia de una cultura administrativa de la responsabilidad y la eficiencia, y en la recuperación de la confianza ciudadana.

En efecto, el Servicio Público de Carrera además de resolver un problema de carácter organizacional también contiene este carácter público que lo hace mucho más relevante y necesario para el fortalecimiento de la nueva vida institucional del país. El no incorporarlo a este concierto y construcción de instituciones democráticas, se estará cancelando parte de la democracia que requiere el Distrito Federal y el país en el general .

# DISEÑO DE UN MODELO DE SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA PARA EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años América Latina ha experimentado una serie de procesos de cambio. Principalmente - como lo señala José Luis Méndez -, ha habido dos tipos de reforma: la económica (estabilización y ajuste), que comenzó en 1982, y la política (democratización y liberalización) que inició a mediados de esa década. En los años noventa, ha comenzado una nueva ola reformista: la gubernamental (eficientización, profesionalización, descentralización). Esta nueva reforma es importante tanto en sí misma - por la creciente importancia que los ciudadanos están dando al desempeño eficiente de sus gobiernos - como en función de la consolidación de las otras reformas<sup>1</sup>.

Aunque no es posible establecer una línea temporal entre estos cambios (ya que ocurrieron en forma distinta en varias naciones), no resulta aventurado señalar que un número importante de países de la región latinoamericana, además de emprender reformas económicas y políticas han venido dirigiendo su atención a la reforma de la gestión gubernamental. Por ejemplo, desde fines de los años ochenta Brasil, Argentina, Bolivia, Perú, Chile, entre otros han implementado cambios en las estructuras de sus administraciones públicas, ya sea para eficientarlas, profesionalizarlas o descentralizarlas<sup>2</sup>. De cualquier forma, es indudable que en los años noventa la reforma de los aparatos administrativos es asunto que forma parte de toda agenda gubernamental.

El Estado mexicano, no ha sido la excepción a la dinámica de cambios, ha experimentado también una serie de reformas principalmente de carácter económico y de carácter político. Sin embargo, resulta también indispensable que el Estado mexicano atraviese por formas llamadas de tercera generación que tienen que ver principalmente con la

---

<sup>1</sup> José Luis Méndez "¿Vieja o Nueva Administración Pública? Una propuesta ante los dilemas de la Modernización Administrativa" Documentos 0183 III Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España 14-17 de octubre de 1998 Ed. CLAD Venezuela 1998 p. 1.

<sup>2</sup> José Luis Méndez, *Ibidem.* p. 1

reforma en la gestión pública y la modernización administrativa<sup>3</sup>. Sólo de esa manera se podrá decir que el cambio que se persigue es integral y no parcial.

Entre los cambios que persigue la modernización de la administración pública mexicana, de los que más ha llamado la atención es el relacionado con el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera, sobre todo por la diferencia de tiempo e implementación que se guarda en esa materia, con los países llamados desarrollados pero también con algunos subdesarrollados. Es importante aclarar, que la figura del Servicio Civil de Carrera de ninguna manera es novedosa, por el contrario parecería como también lo señala José Luis Méndez, que forma parte de lo que se denomina como la vieja administración pública, en contraposición con el movimiento de los últimos años denominado nueva gerencia pública<sup>4</sup>, la cual ha propuesto al interior de las organizaciones, el establecimiento de medidas como la medición del desempeño, la evaluación de procesos y personas, la flexibilidad y horizontalidad en las funciones y las estructuras, la administración por resultados a través de técnicas como la calidad total, la reingeniería de procesos, el *outsourcing* o subcontratación de servicios especializados, o lo que se le ha llamado como terciarización<sup>5</sup>, entre otros.

En efecto, la administración pública del país aspira al Servicio Civil de Carrera con un retraso de más de un siglo con respecto a países como Inglaterra, Francia, Estados Unidos<sup>6</sup>, Alemania, y con un retraso de décadas con respecto a países de América Latina como Argentina, Brasil, Perú, Honduras y El Salvador; con las reservas de que éstos últimos no cuentan con regímenes democráticos, por lo tanto se duda ciertamente que cuenten con verdaderos Servicios Civiles de Carrera.

Actualmente, los países antes mencionados se encuentran en una etapa de franca revisión y renovación de sus propios Servicios Civiles de Carrera<sup>7</sup>, y algunos casos como

---

<sup>3</sup> Cfr. José Luis Méndez La modernización administrativa Revista Enlace mayo-junio 1998. México 1998 p. 26.

<sup>4</sup> Ibidem. p. 27.

<sup>5</sup> Véase Carlos César Pimenta, "La reforma gerencial del estado brasileño en el contexto de las grandes tendencias mundiales" Revista Prospectiva no. 11 noviembre de 1998 México D.F. p.p. 9-21

<sup>6</sup> Véase María del Carmen Pardo, "El Servicio Civil de Carrera en México: un imperativo de la modernización." Revista Gestión y Política Pública Vol. IV núm. 2 México, segundo semestre 1995 Ed.. CIDE México 1995 p.p. 277-305.

<sup>7</sup> Se recomiendan las lecturas: "La Función Pública en Francia: Problemas y Perspectivas" de Nicole de Montricher y "Legado Histórico y Evolución Reciente de la Función Pública" de Hans Ulrich Delfien en Revista Internacional de Ciencias Administrativas Vol. 57 núm. 3, Septiembre 1991.



los latinoamericanos la situación es de rediseño, extensión o flexibilización<sup>8</sup>. Por lo que esas experiencias recientes también deberán tomarse en cuenta, para casos como el de México, en los que si bien ha habido importantes esfuerzos, pareciera ser que ahora sí existe un interés por adoptar figuras similares.

Por lo anterior, este interés que tiene la Administración Pública de establecer un Servicio Civil de Carrera, es compartido por todas las dependencias y entidades que la conforman, así como sus tres niveles de gobierno. En ese sentido, la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal tampoco es la excepción como parte de esas viejas aspiraciones; por el contrario, el Servicio Civil de Carrera se ha convertido en uno de los mayores retos, como parte del proceso de modernización y democratización por el que atraviesa la entidad.

La posición del Distrito Federal como gobierno democrático en materia electoral, con patrimonio propio y personalidad jurídica lo compromete ahora más que antes a respetar los derechos de los ciudadanos y al cumplimiento de sus demandas a través del ejercicio legal y eficaz de los acciones públicas y de la prestación de servicios de calidad. Por lo tanto, las razones para instituir una figura como lo es el Servicio Civil de Carrera están ligadas a la necesidad de contar con personal profesional, honesto y capacitado para responder al compromiso antes descrito.

En virtud de lo señalado, por las condiciones únicas por las que atraviesa el Gobierno del Distrito Federal, el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera tendrá que verse, a partir de ahora, como un elemento más para la modernización de su administración pública y para el fortalecimiento de la democracia, y no únicamente como un simple paliativo a los problemas que tiene la Administración Pública del Distrito Federal en materia de administración de personal. Para ello, se tienen que crear las condiciones para la implementación de una medida de estas características, y sólo se podrá hacer a través de políticas intermedias como la que se propone en esta investigación.

En el umbral del siglo XXI la Administración Pública del Gobierno Distrito Federal, debe transformarse y romper con los atavismos de una cultura patrimonialista e ineficiente. Para ello, resulta imprescindible contar con servidores públicos comprometidos y

---

<sup>8</sup> José Luis Méndez, Op.cit. p. 3.

preparados con la función y responsabilidad que les confiere la propia ley. En este contexto, es indispensable que el reclutamiento y la selección de los servidores públicos obedezca a criterios objetivos, que atiendan a las capacidades y méritos de las personas. Por lo que se requiere cumplir con ciertas condiciones tales como: nuevos procedimientos de ingreso, que comprendan el reclutamiento, selección y el nombramiento, la profesionalización, permanencia y desarrollo en el Servicio Civil de Carrera; sistemas de registro, certificación de aptitudes y de promoción y competencia.

El propósito de esta investigación es proponer un Modelo de Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal de carácter formal y procedimental, acorde a las circunstancias de transición a la democracia por las que atraviesa la entidad, que tenga como principal objetivo crear una estructura de servidores públicos con una mayor certidumbre laboral y un mejor desarrollo en el ejercicio de sus actividades. Pero también la de propiciar un mejor desempeño y una mayor eficacia y receptividad a los demandas ciudadanas que redundará en la prestación de mejores servicios, y la de asegurar continuidad y avances en los programas y políticas institucionales. Esto por supuesto considerando los problemas y condiciones particulares del Gobierno del Distrito Federal.

Es importante aclarar desde ahora, que la figura a utilizar para efectos del modelo es la de Servicio Público de Carrera. La utilización de la denominación obedece a que, es la que se ha adoptado en los principales ordenamientos jurídicos del Gobierno del Distrito Federal como lo son el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. La pretensión, es la proponer a través de este modelo una política intermedia para la construcción de la democracia y que se constituya en el precedente de un Servicio Civil de Carrera como en el que existe en cualquier democracia.

Sus características como política intermedia radican en que el modelo que se propone para el establecimiento del Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal es de carácter estrictamente administrativo, por lo que no se invaden materias de carácter laboral, ya que sólo son competencia exclusiva del Congreso de la Unión y todavía no de la Asamblea Legislativa. En ese sentido los mecanismos de separación del Servicio Público de Carrera serán de carácter interno, en el que no tengan que intervenir instancias jurisdiccionales de tipo laboral.

El modelo propuesto contempla: ámbito de aplicación y principios, estructura organizacional del sistema, proceso de ingreso compuesto de reclutamiento, selección, emisión del dictamen, emisión del nombramiento, y reingreso; profesionalización, permanencia y desarrollo; derechos y obligaciones de los servidores públicos adscritos al sistema, medidas disciplinarias y recurso de inconformidad.

Con respecto a la investigación realizada, es esencial advertir que el término que se utilizará prácticamente en casi la totalidad de los tres primeros capítulos será el de Servicio Civil de Carrera, posteriormente previa justificación, se hará uso del término Servicio Público de Carrera, sobre todo éste último será utilizado exclusivamente para el caso del Gobierno del Distrito Federal, se reitera principalmente que es por una razón de carácter jurídico tal como lo prescribe su marco normativo pero en cuanto a concepción se considera como etapa previa al establecimiento de un Servicio Civil de Carrera.

La estructura de la investigación se integra de cuatro capítulos, el primer capítulo lleva por título "La modernización de las administraciones públicas y los nuevos derroteros" éste ofrece un panorama general sobre las causas del porqué los Estados y sus aparatos de gobierno y administrativos se han tenido que involucrar en procesos de cambio o llamados de modernización, en el marco de la Reforma del Estado. En atención a ese proceso global se describen las causas particulares como lo son la existencia de sociedades más informadas y participativas en el marco de la revalorización del espacio público; la globalización, el factor tecnológico, y la alternancia en el poder. En sí, este capítulo representa la justificación del porqué resulta importante, ahora más que antes que los gobiernos y sus administraciones públicas se modernicen.

El segundo capítulo "El Servicio Civil de Carrera en México". Por principio, se parte de la idea, de que la administración pública mexicana no ha permanecido exenta del proceso de cambios, por el contrario, el gran dilema es avanzar sobre los nuevos derroteros de la modernización, y de manera simultánea cubrir aspectos relativos al tradicional modelo de administración o weberiano como lo es el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera. En el mismo capítulo se exponen los conceptos como lo es el Servicio Civil de Carrera; los antecedentes históricos en el país con respecto a esta figura; se identifican las razones del porqué no se ha podido establecer el Servicio Civil de Carrera, para lo cual

se hace un diagnóstico de carácter político, jurídico y administrativo. Por último, se desarrollan los argumentos del porqué es necesario implementar, en estos momentos, un Servicio Civil de Carrera en el país.

Con respecto al tercer capítulo "La Administración Pública del Distrito Federal", tiene como propósito el describir los antecedentes históricos de la entidad, sus diferentes formas de gobierno, su situación actual tanto jurídica como administrativa y la relación que guarda todavía con los poderes federales. De igual forma, se exponen los avances que se han registrado en materia normativa y administrativa a partir de ser un gobierno electo democráticamente y que apunta a convertirse en un estado más de la República. Finalmente, se destacan los avances en este gobierno en materia de modernización administrativa, principalmente en tres rubros: nuevas atribuciones de las delegaciones, avances en la gestión pública, y en el Servicio Público de Carrera. Sobre este último punto, se justifica la razón de utilizar esta figura para el caso del Distrito Federal y cuales son los avances en la materia.

Por último, el cuarto capítulo Modelo para el establecimiento de un Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal, este capítulo es la propuesta sobre la investigación realizada. Además de contener una serie de lineamientos generales sobre las características y elementos de lo que debe formar parte la figura, de manera particular se desarrollan parte de las fases que deberán formar parte de lo que sería propiamente un Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal. Este capítulo comprende la explicación del concepto, principios generales, ámbito de aplicación, sujetos del Servicio Público de Carrera; estructura organizacional; procedimiento de ingreso (reclutamiento, selección, nombramiento provisional y nombramiento definitivo); profesionalización, permanencia y desarrollo; derechos y obligaciones; medidas disciplinarias y recurso de inconformidad; consideraciones sobre la etapa transitoria en la implementación del Servicio Público de Carrera y perspectivas. El modelo que se propone es formal y procedimental.

Sobre este último capítulo, hay que señalar que parte de la propuesta sobre el establecimiento de un Servicio Público de Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal proviene de la experiencia adquirida como asesor del Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal en materia de desarrollo de recursos humanos y Servicio Civil y como

participe en la elaboración de la iniciativa de ley del Gobierno del Distrito Federal.

En ese sentido, cabe aclarar que el modelo recupera muchas de las aportaciones de lo trabajado en el proyecto de iniciativa de ley, pero sin duda, la investigación adicionalmente propone una serie de innovaciones y datos que por supuesto rebasan por mucho, lo realizado hasta ahora en la propia Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal en esta materia. Cabe mencionar, que muchos apartados están hechos, más en el terreno de lo académico (como egresado de la maestría) que en el terreno del ejercicio público. Esto último, sobre todo como parte de mis actividades como estudiante de la maestría en Administración Pública.

Para la realización de esta investigación agradezco profundamente el apoyo y orientación inteligente de mi amigo el Maestro Miguel Ángel Cedillo Hernández, sin duda alguno, uno principales precursores del establecimiento de un Servicio Civil de Carrera tanto para el Gobierno del Distrito Federal como para el país en general. Aunado a él, también agradezco a mis colegas y amigos el Lic. José Luis Ángeles, el Lic. Mario González Herrera, el Maestro Ariel Ruiz Magaña y al Lic. Juan Carlos Aparicio por sus comentarios en esas largas discusiones que se tuvieron para concebir un proyecto para el Gobierno del Distrito Federal de esta naturaleza.

De igual forma, mención especial merece mi entrañable asesora la Maestra Erika Doring González Hermosillo de quien siempre he recibido apoyo y orientación tanto en los trabajos de investigación como en toda actividad profesional que me he propuesto realizar. Así como a mi jurado compuesto por la Dra. María del Carmen Pardo, el Dr. Roberto Moreno Espinosa, el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, y al Maestro Francisco Moyado Estrada por los comentarios y observaciones a la tesis, y a mis maestros de la Maestría en Administración Pública de División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, el Dr. José Luis Méndez y el Dr. Juan Carlos León y Ramírez.

Agradezco a mis compañeros de trabajo el apoyo a esta investigación la Lic. Marcia Vázquez Ozúa, el Lic. Juan Pablo López Zertuche, y el Lic. Gustavo Alcántara. Por último, también agradezco profundamente a mis amigos que siempre me han apoyado en toda empresa que me propuesto realizar: Ángel López Cruz, María de la Luz Pérez, Francisco

Javier Dorantes, Jorge Irigoyen Ruiz, Eduardo González, Kate Roberts, Alejandro Flores Peña, Sergio y Héctor Gómez Amor, Pablo Silva, Alejandro Rojo, Ariadna Vaca Moro, Edith Sánchez, Felipe Venegas y Laura Nieto. Y con mucho afecto y cariño para Myriam Shahin Kattás.

## **1.- LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LOS NUEVOS DERROTEROS.**

Abordar el tema de la modernización de las administraciones públicas necesariamente tiene como referente al tema de la Reforma del Estado y por añadidura a su antecedente más inmediato que es el Estado de bienestar. En ese sentido, este capítulo tiene como principales objetivos los de partir de la descripción del Estado de bienestar, la Reforma del Estado, la modernización de la administración pública contemporánea y los nuevos derroteros.

### **1.1 Antecedente: el modelo de Estado de bienestar.**

Según Clauss Offe, el Estado de bienestar sirvió como principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial. Esta fórmula de paz consistió básicamente, en primer lugar, en la obligación explícita que asumió el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o en especie) a los ciudadanos que sufrían necesidades y riesgos específicos, característicos de la sociedad mercantil; dicha asistencia se suministró en virtud de las pretensiones legales otorgadas a los ciudadanos. En segundo lugar, el Estado de bienestar se basó sobre el reconocimiento formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos. Se considera que ambos componentes estructurales del Estado de bienestar limitaron y mitigaron en su momento el conflicto de clases; equilibraron la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital, y de ese modo ayudaron a superar la situación de luchas paralizantes y contradicciones que constituirían el rasgo más ostensible del capitalismo liberal. En resumen, el Estado de bienestar fue celebrado a lo largo del período de posguerra como una solución política a las contradicciones sociales<sup>9</sup>.

Agrega Clauss Offe, que a la luz de la doctrina keynesiana de la planificación económica, el Estado de bienestar llegó a concebirse no tanto como una carga impuesta a la economía, sino como estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en

---

<sup>9</sup> Claus Offe, "Algunas contradicciones del Estado de bienestar". Contradicciones del Estado de bienestar no. 66 Ed. CNCA y Alianza Editorial México 1990 p. 135.

espirales descendentes hacia profundas recesiones<sup>10</sup>.

Otros autores como Ramesh Mishra definieron al Estado de bienestar a partir de tres elementos: primero, la intervención estatal en la economía para mantener el empleo, o al menos, garantizar un alto nivel de ocupación. Segundo la provisión de una serie de servicios sociales universales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas en una sociedad compleja y cambiante. La universalidad significa que los servicios sociales están dirigidos a todos los grupos de renta y para acceder a ellos no es necesario pasar por ningún tipo de control de ingresos; estos servicios tienen como objetivo la provisión de la seguridad social en un sentido más amplio. Tercero, la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida entendido como derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad nacional moderna y democrática<sup>11</sup>.

Sin embargo, esto fue cierto con excepciones muy menores, hasta mediados de los años setenta. A partir de entonces se observa que muchas sociedades capitalistas comenzaron a sufrir fuertes recesiones en sus economías; la propia fórmula de paz establecida se convirtió en objeto de dudas, crítica fundamental y conflicto político. El modelo de Estado de bienestar comenzó a mostrar indicios de agotamiento, como los relacionados a la incapacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, el cada vez mayor uso de gasto y deuda pública para la manutención de sus enormes estructuras burocráticas, el cual empezaba a generar fuertes problemas de déficit fiscal, esto entre otros indicios. Al interior de estas sociedades se empezaron a gestar acusaciones a ese modelo, calificándolo de ineficaz e ineficiente; represivo y condicionador de un entendimiento falso (ideológico) de la realidad social y política dentro de la clase obrera<sup>12</sup>. Sobre este último adjetivo, se llegó a considerar al Estado de bienestar como un "desincentivo" para el trabajo, debido a la escasa rentabilidad que se generaba. "¡ La mano de obra no trabaja !" <sup>13</sup> fue uno de los eslóganes en la campaña que llevó a Margaret Thatcher al puesto de primer ministro en 1979.

---

<sup>10</sup> Clauss Offe Op cit. p. 137.

<sup>11</sup> Ramesh Mishra "El Estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá" en Rafael Muñoz Bustillo (comp.). Crisis y futuro del Estado de bienestar, Madrid, Alianza Universidad 1989, p. 56.

<sup>12</sup> Clauss Offe Op. cit. p. 143.

<sup>13</sup> Clauss Offe *Ibidem*. p. 140.



En efecto, "en diversos países industriales, pero especialmente en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, dirigentes conservadores se comprometieron a disminuir la participación benefactora del gobierno, a reducir los impuestos y a promover la iniciativa privada; al alcanzar el gasto niveles sin precedente en materia de asistencia social, aumentó la resistencia pública a la tributación<sup>14</sup>. Estas medidas tenían de fondo, un interés político-electoral, que derivó en el posicionamiento de partidos de corte conservador. Además de la "imposición de requisitos de condicionalidad por parte del Fondo Monetario Internacional y de otros organismos internacionales de financiación, aseguraron la puesta en marcha de las ideas de la llamada Nueva Derecha, incluso en países en desarrollo. En algunos países como Chile, dichas ideas fueron introducidas por el sector militar a través de medidas coercitivas"<sup>15</sup>.

Los sindicatos fueron de las primeras instituciones que recibieron las mayores críticas como parte del modelo de Estado de bienestar; críticas que se materializaron posteriormente en fuertes rupturas en los pactos corporativos. En palabras de Ludolfo Paramio, "esta situación de ruptura del pacto corporativo, a consecuencia de la falta de capacidad de los sindicatos de cumplir su parte (disciplinar el trabajo en sus reivindicaciones salariales y en la planta), es lo que hace pasar a primer plano a los nuevos movimientos sociales"<sup>16</sup>.

Por otra parte, uno de los documentos que causaron impacto con respecto a la crisis del Estado de bienestar, lo fue el Informe de la Comisión Fulton de la Gran Bretaña, creado por el Gobierno Laborista 1964-1970. En dicho informe se comenzó a cuestionar severamente la función pública británica y en especial su Servicio Civil de Carrera, así como los perfiles de sus servidores públicos ingleses. Por ende, se propone la necesidad de reformarlo y revitalizarlo con nuevas propuestas tendientes a mejorar su funcionamiento e imagen ante la opinión pública, sobre todo por los problemas económicos que empezó a presentar el modelo de bienestar materializados en fuertes demandas ciudadanas<sup>17</sup>. Si bien, el informe fue de carácter nacional, llamó poderosamente

---

<sup>14</sup> Bernardo Kliksberg, Pobreza, un tema impostergable, México, Ed. F.C.E. 1993 p. 209.

<sup>15</sup> *Ibidem.*, p. 208

<sup>16</sup> Ludolfo Paramio, La izquierda ante el fin de siglo Ed. Siglo XXI México 1989 p. 225.

<sup>17</sup> Véase The Civil Service, Vol. 1 Report of the Committee 1966-68, Chairman Lord Fulton, Cmmd, 3638 (1968), Londres, HMSO.

la atención en las estructuras y en el quehacer administrativo de otras naciones, además de que muchas de las recomendaciones del Informe fueron retomadas por el Gobierno de Margaret Thatcher en pleno auge reduccionista de las funciones de los gobiernos.

En ese mismo sentido, otro documento importante lo fue el Informe de la Comisión Trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias<sup>18</sup> en el año de 1975. En ese informe se señaló que en Europa, Japón y Estados Unidos las demandas crecían de una manera exagerada, mientras que la capacidad de los gobiernos estaba estancada, debido principalmente a las limitaciones fiscales y al gigantismo gubernamental, lo que empezó a generar problemas de legitimación y pérdida de confianza en el liderazgo. Resultaba claro - dice el informe - , que los gobiernos democráticos se encontraban sobrecargados de demandas e incapacitados para responder de forma efectiva a las exigencias de crecimiento económico y estabilidad política. Esto propició una fuerte lucha por el poder debido a la desagregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política y económica.

Por último, aunado a este diagnóstico sobre el funcionamiento del Estado de bienestar no se pueden dejar de lado las fuertes críticas por parte de economistas como Hayek, Buchanan, Tullock, Friedman quienes entre otras cosas, acusaban al Estado de bienestar de tener una burocracia excesiva y propiciadora de todos los males debido a los enormes despilfarros del gasto público, además de generar otros problemas como déficit en finanzas públicas, inflación, recesión económica, endeudamiento público, elevadas tasas de interés, e inestabilidad en el tipo de cambio.

Ante la existencia de informes y de críticas por parte de las escuelas de economistas identificadas con la corriente más conocida de los últimos años como neoliberal que predica entre otras cosas el libre mercado y Estado mínimo, resultaba muy clara la invitación al replanteamiento del ser y el quehacer estatal ¿Cuál deberá ser el papel del Estado de ahora en adelante? esa fue, sin duda, una pregunta que generó nuevas fórmulas y propuestas de lo que deberá ser el Estado (pregunta que hasta la fecha no tiene respuesta), que aunado a los cambios tecnológicos, la globalización y la

---

<sup>18</sup> Dicha Comisión fue integrada Por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanaki. Citado por Santiago Rabell, "La situación actual y perspectivas del estudio de la administración pública en la década de los noventa". *Revista de Administración Pública* Volumen XXI num. 2 junio de 1989 Ed. Escuela Graduada de Administración Pública de Puerto Rico. Puerto Rico 1989 p. 43.

democratización de los regímenes políticos provocaron que las sociedades y los Estados llevaran a cabo procesos de cambio para no quedarse rezagados ante las nuevas relaciones de poder<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Ricardo Uvalle, "La importancia de la Ciencia Política y la Administración Pública en los retos del mundo cambiante" Revista Estudios Políticos no. 11 abril-junio 1996 Ed. F.C. P. Y S. México 1996.

## **1.2 La Reforma del Estado y la modernización de las administraciones públicas.**

Como resultado de lo señalado en el apartado anterior, muchos países comenzaron a insertarse en este proceso significativo llamado Reforma del Estado. Entendida ésta como aquel proceso en el que se emprende un cambio profundo en todas las instituciones que comprenden al Estado. Estas instituciones comprenden los ámbitos económico, político, el gubernamental y administrativo, el social, el tecnológico, entre los más representativos, que en conjunto y en su reforma tienen un impacto en el ser y quehacer estatal. La orientación del cambio en ese ser y quehacer estatal está determinado por las nuevas necesidades y condiciones que se registran en las relaciones entre la sociedad y las organizaciones del Estado, que van desde las nuevas reglas que determina el mercado, las correlaciones de nuevas fuerzas políticas, hasta las nuevas exigencias de la sociedad en cuanto a calidad de vida.

La Reforma del Estado es por lo tanto un proceso integral, pero también – de acuerdo con Ricardo Uvalle - es de naturaleza incremental, es decir es acumulación de ventajas, experiencias y logros que no implica desechar, sino retomar para introducir los cambios que necesitan las instituciones para ser mejores y eficaces. La Reforma del Estado es un tipo de cambio institucional que tiene por objeto crear y mejorar las capacidades del gobierno. En consecuencia, la Reforma del Estado es de alcance institucional y todo alcance institucional perfila los propósitos del cambio para asegurar que las organizaciones públicas se desempeñen con calidad y eficiencia<sup>20</sup>.

De ahí que la Reforma del Estado comprenda la reforma del Gobierno y de la Administración Pública. Al respecto, el Banco Mundial, en su informe de 1997, señala: "Pero reducir el rol del Estado no puede ser el fin de la historia de la reforma. Aún con satisfacer una amplia gama de necesidades colectivas más eficazmente significará todavía hacer que las instituciones centrales del Estado trabajen mejor. Para desarrollar el bienestar humano, la capacidad de Estado definida como la habilidad para asumir y promover acciones colectivas eficientemente debe ser incrementada. Este mensaje básico se traduce en una estrategia de dos partes para hacer de cada Estado un socio creíble y eficaz en el desarrollo del país: - Ajustar el rol del Estado a su capacidad es el

---

<sup>20</sup> Ricardo Uvalle Berrones, "Visión del Estado Contemporáneo" en Revista Prospectiva no. 9, marzo de 1998 México 1998. p. 21

primer elemento en esta estrategia (...) Pero la capacidad no es el destino. Por lo tanto, el segundo elemento de la estrategia es elevar la capacidad estatal revigorizando las instituciones públicas. Esto significa diseñar normas y restricciones efectivas para controlar las acciones estatales arbitrarias y combatir la atrincherada corrupción (...) Significa incrementar la *performance* de las instituciones estatales, mejorar pagos e incentivos<sup>21</sup>.

En este sentido, uno de los procesos que más ha llamado la atención es la modernización de las administraciones públicas, concebida como un conjunto de acciones encaminadas a la dirección del cambio. La modernización representa todo un cambio de estrategia frente a las tentativas anteriores a la reforma administrativa. A diferencia de lo que se conoce como reforma (que en más de los casos es de carácter legal)<sup>22</sup>, la modernización trata de combinar rápidas actuaciones, rentables y viables a corto plazo, orientadas a los aspectos más superficiales con el fin de obtener así apoyos; junto con los cambios duraderos, a más largo plazo, que afectan a la cultura de las organizaciones<sup>23</sup>. Según Manuel Villoria, el término modernización se utiliza como paraguas conceptualizador bajo el que se acojen todo un conjunto de fenómenos de adaptación. Fenómenos que parecen intentar alumbrar un nuevo paradigma de gestión pública, una nueva forma de pensar sobre la acción de gobernar y sobre cómo ha de materializarse ésta<sup>24</sup>.

Se considera, que existen cuatro factores o causas relevantes para la consecución de procesos de modernización:

**a) La existencia de sociedades más informadas y participativas en la gestión pública y la revalorización del espacio público.**

El proceso de modernización resulta ser una prioridad por el reto que los gobiernos

---

<sup>21</sup> Banco Mundial World Development. Overview 1997.

<sup>22</sup> Las reformas administrativas que numerosos países desarrollaron durante la década de 1960 y 1970 tenían una vocación global - la gran reforma - plasmadas en leyes que por su sola promulgación cabría esperar que produjeran reformas espectaculares a corto plazo y, por añadidura debía ser poco costosas en términos económicos. Como hoy se sabe, la mayoría de ellas fracasaron. Ante la poca expectativa que ha generado el término se adoptó el de Modernización el cual en los últimos años ha sido acuñado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Véase Ernesto Carrillo Barroso "La Modernización de las Administraciones Públicas ante la Integración Europea" Cambio Político y Gobernabilidad (Coord. Mauricio Merino) Ed. C.N.C.P. y S. México 1992. P. 4

<sup>23</sup> Les Metcalfe y Sue Richards La Modernización de la Gestión Pública Ed. INAP España 1989. P. 33

<sup>24</sup> Manuel Villoria "Modernización Administrativa y Gobierno Potsburocrático" en la Nueva Administración Pública (Rafael Bañón y Ernesto Carrillo comps.) Ed. Alianza Universidad Textos Madrid España 1997. P. 77

enfrentan, día con día, de convivir con sociedades más informadas, más demandantes de mejores servicios e incluso participativas en la gestión pública. Este fenómeno ha sido provocado por la participación cada vez mayor de empresas privadas y organismos no gubernamentales en la prestación de servicios públicos lo cual ha originado un ambiente de mayor competitividad y eficiencia. Al respecto señala Peter Drucker que una actividad pública sólo funciona si es un monopolio. No puede funcionar si hay otros modos de hacer el trabajo, es decir, si hay competencia<sup>25</sup>.

En cuanto al espacio público, durante mucho tiempo a éste se le identificó con lo estatal o lo referente a toda acción gubernamental. Esta concepción ha quedado ya rebasada sobre todo por las nuevas relaciones de poder entre el Estado y la sociedad organizada, esto provocado por el ascenso de los nuevos pluralismos<sup>26</sup>. Es cada vez más evidente la incursión de esferas no gubernamentales en la gestión pública, sobre todo en aquellos espacios en los que el Estado ha dejado de participar. Esto más allá de generar un ambiente de franca rivalidad se observa como de complementariedad.

Efectivamente, la aparición del llamado Tercer sector el cual se ha utilizado para definir a aquella esfera o grupo de personas organizadas que no es ni gubernamental ni privada, juega un papel muy importante en las sociedades contemporáneas. Bastará con mencionar algunos de los datos que exponen David Osborne y Ted Gaebler en su libro *La Reinención del Gobierno* sobre este Tercer sector: "El sector voluntarios desempeña en la vida norteamericana un papel que raramente se aprecia en toda su magnitud. Hacia 1982, las organizaciones sin fines de lucro empleaban el 8% de todos los trabajadores y el 14% de servicios de Estados Unidos. Entre 1972 y 1982 fue el sector de la economía que más rápidamente creció en términos de empleo. Una encuesta *Gallup* de 1989 sobre actividades realizadas por voluntarios encontró que aproximadamente la mitad de los norteamericanos de catorce años o más (94,400,000 personas) entregaban voluntariamente su tiempo en algún sentido. El sector independiente, que encargó la encuesta, estimó que el valor de ese tiempo en dólares era de 170 000 millones"<sup>27</sup>.

Osborne y Gaebler advierten que definir este sector puede resultar una trampa. Ni la palabra "voluntario", ni la frase "sin fines de lucro", ofrecen una descripción precisa.

<sup>25</sup> Peter Drucker, *Las nuevas realidades* Ed. Hermes México 1992 p. 101.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 103

<sup>27</sup> David Osborne y Ted Gaebler. *La Reinención del Gobierno* Ed. Paidós Madrid, España 1986 p.79

Organizaciones como la Cruz Roja o la *Blue Cross/Blue Shield* no son prácticamente voluntarias, pues emplean millares de profesionales a sueldo. Y tampoco es exacto que no tengan fines de lucro, pues en 1985, *Blue Cross/Blue Shield* de Massachusetts prestó servicios a tres millones de miembros, obtuvo una ganancia de 43 millones de dólares y era imposible distinguir entre su comportamiento y el de una empresa con fines de lucro<sup>28</sup>.

Por tanto, con base en estos elementos, Osborne y Gaebler definen a este sector como aquél que se conforma por organizaciones de propiedad y control privados, pero cuya existencia tiene por finalidad la satisfacción de necesidades públicas o sociales y no la acumulación de riqueza privada. "En virtud de esta definición, las grandes empresas sin fines de lucro cuya función es acumular riqueza no entrarían en esta categoría. Pero entrarían en cambio, las instituciones con fines de lucro cuya función es satisfacer necesidades públicas o sociales (bancos de desarrollo por ejemplo)"<sup>29</sup>. A este grupo de instituciones, a falta de fórmula lo han definido como el tercer sector.

Indudablemente, este tercer sector ha cobrado una presencia extraordinaria a nivel mundial, no sólo en países desarrollados sino también en los países llamados subdesarrollados. Presencia que está incluso en las áreas más disímiles como por ejemplo, Derechos Humanos, Servicios de Salud, (lucha contra el cáncer, el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), la parálisis cerebral etc.), Medio Ambiente, Protección a Grupos Indígenas, Servicios de Asistencia Familiar, entre otros. El caso de México no es la excepción, desde hace un buen tiempo también se pueden observar este tipo de organizaciones y movimientos.

Por otra parte, de acuerdo con Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunnill se estima la existencia de cuatro esferas o formas de propiedad relevantes en el capitalismo contemporáneo: la propiedad pública estatal, la pública no estatal, la corporativa y la privada. La pública estatal detenta el poder del Estado y/o subordinada al aparato del Estado; la pública no estatal está volcada hacia el interés público, no tiene fines lucrativos, aunque es regida por el Derecho privado; la corporativa tampoco tiene fines lucrativos, pero está orientada para defender los intereses de un grupo o corporación; la privada, finalmente, está volcada al lucro o al consumo privado<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> David Osborne y Ted Gaebler, *Op.cit.* p. 79

<sup>29</sup> *Ibidem.* p. 80.

<sup>30</sup> Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunnill, Lo público no estatal en la Reforma del Estado Ed. Paidós y el

Señala Bresser Pereira: "La importancia creciente que adquiere lo público no estatal se asocia de manera fundamental a la necesidad de proteger los derechos republicanos: los derechos que cada ciudadano tiene de que el patrimonio público sea de hecho público y no capturado por intereses particulares" <sup>31</sup>. En la medida en que la protección de los derechos republicanos pasa a ser un tema dominante en todo el mundo, se torna cada vez más claro que es preciso "refundar la República", que la crisis del Estado hace de su reforma una nueva prioridad; que la democracia no puede limitarse a afirmar una libertad negativa de no ser incomodado, sino que debe comprender una libertad republicana y participativa volcada a la protección de la *res pública*; que la democracia y la administración pública burocrática - las dos instituciones creadas para proteger el patrimonio público- deben cambiar: la democracia tiene que ser perfeccionada para tornarse más participativa o más directa; y la administración pública burocrática debe ser sustituida por una administración pública gerencial. En este proceso refundacional se adquiere conciencia de que la protección de los derechos públicos, y particularmente del derecho a la cosa pública, es una tarea esencial para el logro del desarrollo humano, para lo cual se torna indispensable la propia ampliación del espacio público<sup>32</sup>.

Precisamente la modernización de la administración pública tendrá que verse como un proceso que coadyuve a generar mecanismos de coordinación y convivencia con otras instancias que no forman parte de su estructura o no estatales, para buscar la posibilidad de unir esfuerzos dirigidos a satisfacer necesidades públicas. La modernización de la administración pública como parte también del fortalecimiento que requiere el Estado, tiene que ser con la idea de permitir que éste no se vea asediado y debilitado por la presencia y aparición de una sociedad más demandante y vigilante de sus actos.

De esta manera, es previsible que en el siglo XXI el espacio público se amplie bajo la conciencia de que la producción de bienes no puede ser un monopolio del Estado ni del mercado, atendiendo tanto a los propios límites de ambos como a los crecientes reclamos de autoorganización social. Tres grandes ventajas, desde el punto de vista de la producción social, podrían así ser desplegados<sup>33</sup>.

---

Clad. Argentina 1998. p. 27.

<sup>31</sup> Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunñill, *Op.cit.* p. 31.

<sup>32</sup> *Ibidem* p. 32.

<sup>33</sup> *Ibidem*. P. 45-46



1.- Pluralización de la oferta de servicios sociales. Frente a la provisión monopolista y autoritaria que caracteriza a la oferta de servicios públicos desde el ámbito estatal, la esfera de la producción social ofrece la oportunidad de desarrollar el principio de la competencia. Con ello no sólo se posibilita que los usuarios ejerciten el derecho a la "salida", sino que de forma inmediata se estimula una mayor calidad y eficiencia de las prestaciones. La calidad es además favorecida por el énfasis en la dedicación, la vocación de servicio y la solidaridad que tienden a aflorar en los entes no mercantiles. Otro resultado previsible es también una mayor economía en el gasto, al concurrir – eventualmente - distintas fuentes de financiamiento, incluso el trabajo voluntario.

2.- Flexibilización y desburocratización de la gestión social. La producción no estatal de servicios sociales ofrece la posibilidad de obtener prestaciones adaptadas a los públicos concernidos, en oposición a las prestaciones uniformes que tienden a caracterizar la oferta pública estatal. Otro beneficio que tiene una expresión más microorganizativa, es el desarrollo de gestión "posburocrático". La autonomía financiera y administrativa y su correlato en la discrecionalidad crean condiciones para organizaciones menos piramidales y fragmentadas.

3.- Responsabilidad de los dirigentes y participantes por la organización. No contando con la certeza del apoyo financiero del Estado, y disponiendo de una autonomía mucho mayor que la existente en las organizaciones estatales, los integrantes de las entidades de servicios públicos estatales, los integrantes de las entidades de servicios públicos no estatales tienden a ser responsables de los destinos de sus organizaciones. Ellos no pueden transferir esta responsabilidad afuera de la organización - en especial para el "gobierno" que no garantiza recursos suficientes -. En definitiva, dado que la responsabilidad del gobierno es presupuesto global, queda en la propia organización el poder y la responsabilidad de utilizar adecuadamente estos u otros recursos para lograr los objetivos.

En fin, como se puede observar, los escenarios que se vislumbran además de ser novedosos, sin lugar a dudas, dan lugar desde ahora, a pensar en fórmulas imaginativas y creativas por parte de instancias gubernamentales y administrativas y de la sociedad civil tendientes a su realización.

## **b) La globalización económica.**

El fenómeno de la globalización económica también ha repercutido en la lucha por los mercados la cual ha resultado ser cada vez más fuerte; esto ha provocado que sólo las empresas u organismos que brindan los productos o servicios de mejor calidad tengan una permanencia. La propia competencia en los mercados ha forzado que principalmente las empresas privadas hayan tenido y tengan que innovar técnicas para el perfeccionamiento tanto en los procedimientos como en los productos o servicios que generan.

La reducción de los costos en el transporte y comunicaciones, el aumento del comercio internacional, la expansión del sistema capitalista y la internacionalización de los mercados financieros causaron la aparición de nuevos paradigmas, en los que la competitividad entre organizaciones, la búsqueda de la eficiencia y de la eficacia son esenciales.

Como lo apunta Carlos César Pimenta, actualmente ocurre también una disminución del poder del Estado Nacional con la formación de conjuntos regionales, tales como la Unión Europa, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Mercado Común Sudamericano (Mercosur), que surgen como respuesta del Estado Nación para poder mantener su poder regulador. Aparece el concepto de Estado Red como resultado de la articulación entre los niveles local, regional, nacional y supranacional<sup>34</sup>.

En ese sentido, las dependencias y entidades que conforman a la administración pública así como los esferas estatales y municipales no deben estar ajenas a esta dinámica de globalización y competencia, por el contrario la administración pública con todo su aparato requiere estar a la altura de este dinamismo; está obligada a ofrecer y brindar también productos y servicios de calidad; y por supuesto de cumplir con las demandas y expectativas de la sociedad, de ahí la importancia de su modernización.

---

<sup>34</sup> Cfr. Carlos César Pimenta Op. cit. p. 11

### **c) El factor tecnológico.**

La llamada tercera revolución tecnológica que tiene sus inicios a principios de los años setenta<sup>35</sup> se ha constituido en un factor que ha revolucionado toda actividad humana y toda forma de hacer las cosas. La informática, la robótica, la inteligencia artificial, por mencionar algunos ejemplos, se han constituido en herramientas de primera mano para agilizar procedimientos y mejorar productos.

El caso de la tecnología de la información es uno de ellos, que además de favorecer el comercio internacional congrega ciudadanos de distintas nacionalidades según nuevos intereses y demandas. Como ejemplo de lo anterior, se puede citar a Internet que actualmente cuenta con 112 millones de usuarios y se estima en más de 200 millones de usuarios para el año 2000 y en dos mil millones para el año 2010, lo que representaría 20% de la población mundial, superando los otros medios de comunicación que actualmente predominan. Esto representa un desafío para el Estado que disminuye su capacidad de regular debido a la movilidad de la información<sup>36</sup>.

Por otra parte, el impacto del factor tecnológico en las organizaciones llámense privadas o públicas ha sido también notable. Las nuevas formas de división internacional del trabajo, la disminución de las antiguas ventajas comparativas y la creciente importancia de la ciencia y la tecnología, la reducción de los costos de producción, en especial de la mano de obra en los propios países desarrollados como producto de la innovación tecnológica y la robotización, la producción como resultado de la inversión de capital más que por la utilización de la fuerza de trabajo, la importancia que crecientemente adquieren factores vinculados a lo gerencial son algunas dimensiones adicionales que muestran cómo la nueva tecnología es un producto funcional para ciertas formas de organización social.

En efecto, tal como lo señala Isidoro Felcman, la tecnología encuentra en las organizaciones el ámbito más generalizado de innovación, por lo que las relaciones deben verse no sólo de manera asimétrica; entre tecnología y organización existen influencias recíprocas: los aportes de la literatura organizacional de la escuela sociotécnica han enfatizado la influencia de los factores socio-organizacionales sobre la innovación y los

---

<sup>35</sup> Cfr. René Villareal, México 2010 De la industrialización tardía a la reestructuración industrial Ed. Diana México 1988 49-109.

<sup>36</sup> Carlos César Pimenta, *Op. cit.* p. 11-12.

efectos de la tecnología sobre la división vertical y horizontal del trabajo, la estructura del poder, la centralización o descentralización decisoria, la aparición o desaparición de roles organizacionales<sup>37</sup>.

De igual forma, es conveniente identificar cuándo el factor tecnológico aparece como variable independiente o dependiente e interviniente. Como variable independiente, cuando se le considera un disparador de procesos de cambio organizacional y social. Como variable dependiente cuando en el contexto social con su cultura, valores y estructura de poder es quien determina el uso. Y por último, como variable interviniente en la medida que la tecnología crea condiciones para que otras variables sociales generen un proceso de cambio<sup>38</sup>.

Es un hecho, que las organizaciones llámense privadas o públicas requieren cada vez más hacer uso de nuevas tecnologías. Sobre todo las públicas en las que las problemas y demandas superan cada vez más a las ofertas de solución y por lo tanto requieren de auxiliarse de herramientas tecnológicas que agilicen el trabajo que desarrollan en pro de la satisfacción de los ciudadanos.

#### **d) La alternancia en el poder en un escenario de democracia.**

Sin duda alguna, el reto de la modernización de las administraciones públicas de convertirse en aparatos eficientes y competitivos obedece también a las alternancias en el poder político que se está registrando en la mayoría de los gobiernos del mundo en un escenario de democracia. Una alternancia que no se registra únicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo sino también en el Legislativo así como en gobiernos locales. Los casos más recientes, por mencionar algunos, son los de Inglaterra, España, Francia, Italia, Polonia, Sudáfrica, Argentina y México.

La alternancia en el poder, es sin duda un proceso novedoso, pero que aun se encuentra en vías de consolidación en un país como México, por la falta de un sistema fuerte de partidos políticos, por no contar con una real división de poderes y por la ausencia de una

---

<sup>37</sup> Cfr. Isidoro Felcman, Burocracia pública: Tecnología informática, transformación cultural y condicionantes políticos. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas y el Instituto Nacional de Administración Pública Serie Administración General, Madrid, España 1988 p. 15.

<sup>38</sup> Isidoro Felcman, *Ibidem*. p. 16.

cultura política, entre otras cosas.

No obstante, las preguntas que surgen de manera inmediata son: ¿Qué pasa con la administración pública en países en los que periódicamente hay un alternancia política en la asunción del poder por diferentes partidos políticos? ¿Qué pasa con la administración pública, en un escenario de gobierno dividido<sup>39</sup>? ¿Cómo se puede mantener la continuidad en programas y proyectos de la administración pública en tiempos de cambio político? ¿Cómo evitar que la administración pública se convierta en un botín político? En este rubro cobra mayor fuerza la idea de la modernización, la idea de la continuidad, la idea de cumplir efectiva y legítimamente las metas que se han previsto. Es en este contexto en el que se hace necesario pensar en propuestas como el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera, que dé lugar a la profesionalización y estabilidad en el empleo de los servidores públicos y al establecimiento de estándares de calidad en la prestación de los servicios. Sin embargo, tales propuestas sólo cobrarán vida en función de la existencia de un piso democrático.

En efecto, para el caso de América Latina, el proceso de democratización es un aspecto importante para la Reforma del Estado, ante todo porque afecta la dinámica y el ritmo del proceso: muchas de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el *status quo* de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal. La nueva etapa de reformas debe ser aprobada por sistemas políticos surgidos hacia el fin del ciclo autoritario, pero que en su mayoría, no consolidaron inmediatamente la democracia. El hecho es que la política latinoamericana todavía está marcada por una mezcla de partidos débiles, clientelismo, corporativismo, y liderazgos personalistas, por lo que es preciso que esas reformas sean realizadas en un contexto democrático, perfeccionando o creando nuevas instituciones políticas<sup>40</sup>. Indudablemente, estos son los retos inmediatos para los países latinoamericanos, en los que México está incluido evidentemente.

---

<sup>39</sup> Entiéndase a gobierno dividido como aquél en el que en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50% más 1 de los escaños en la Asamblea legislativa (o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral). Se recomienda lectura de Morris Fiorina P. Divided Government Ed. Mac millan New York, U.S.A. 1992.

<sup>40</sup> Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Una Nueva Gestión

Para el caso de México, si en el corto y mediano plazo no se consolida un sistema democrático difícilmente se podrá contar con esquemas similares a un Servicio Civil de Carrera por muy necesario que sea éste. Es indispensable crear el piso democrático que permita a una figura como lo es el Servicio Civil de Carrera cobrar un pleno desarrollo y fortalezca a las demás instituciones del país. Se considera, que por lo pronto a lo único que se puede aspirar es a crear instrumentos acordes a las circunstancias políticas, económicas y sociales por las que atraviesa el país, que en síntesis se denomina como de transición a la democracia, entendida como el tránsito de un régimen autoritario a uno de carácter democrático.

### **1.3 Procesos de Modernización Administrativa.**

Ahora bien sobre el cómo se ha venido realizando esa modernización de las administraciones públicas hay algo en la actualidad que ha resultado inusual, pero que ha llamado poderosamente la atención y es el hecho de que no existen recetas o reglas fijas para llevar al cabo tales procesos. De tal forma, que países con diferentes formas de gobierno, han implantado respectivamente, políticas de modernización en sus administraciones públicas con principios, formas, y contenidos políticos muy similares:

Entre los procesos que se pueden identificar de manera común, y del cómo se han venido modernizando las administraciones públicas se enuncian los siguientes:

- 1.- Privatización de empresas públicas en sus diferentes modalidades: por cesión, venta o transferencia. Caso contrario, la modernización de empresas públicas. Esta política pública de privatización, sin lugar a dudas, ha sido uno de las medidas más significativas, ya que además de ser distintiva en la reducción de los aparatos públicos, ha tenido la intención de dejar en manos privadas la administración de empresas que el Estado no podía seguir administrado. Esta medida también fue implementada con la idea de abatir el déficit público y en consecuencia fortalecer las finanzas públicas.
- 2.- Incorporación de nuevas tecnologías al sector público, en materia de sistemas de información y sistemas de comunicación con el fin de incrementar su productividad reduciendo tiempos y tareas.
- 3.- Política de reducción del gasto público con el fin de obligar a la administración a hacer las mismas tareas pero con menos recursos; esto último aplicado hasta en los programas sociales más importantes. Idea que se reduce a tratar de hacer una administración lo más eficiente y rentable posible.
- 4.- Desconcentración administrativa en gran parte de las áreas del gobierno.
- 5.- Descentralización política y administrativa de gobiernos centrales hacia gobiernos locales.
- 6.- Implantación de políticas de gestión interorganizativa, esto es, la relación y creación de redes entre organizaciones públicas y privadas.
- 7.- Implantación de sistemas de profesionalización y capacitación permanente a servidores públicos. Esto obedece indudablemente a la integración internacional que exige día con día la formación de un servidor público más profesionalizado en el manejo

de diversas materias.

8.- Implantación de sistemas de calidad total tanto en empresas de productos como de servicios. Incluso con base en la adopción de normas ISO9000, que son normas certificadoras de calidad tanto de productos como de servicios y que utilizan las empresas para mejorar sus intercambios comerciales.

9.- Coordinación de funciones entre la administración pública y organismos no gubernamentales en cuanto a la gestión pública.

10.- Reestructuración de los sistemas de seguridad social.

De las tendencias que existen dentro de este proceso de modernización de la administración pública, es aquella que menciona Ernesto Carrillo Barroso, en cuanto a la presencia de un cambio profundo en la legitimidad del Estado, principalmente en los métodos que utiliza. Dos conceptos se manejan en este sentido la eficiencia de la gestión pública y la consideración del ciudadano como un cliente<sup>41</sup>.

Estos conceptos descansan en la idea de que si al ciudadano se le obliga a pagar contribuciones, debe tener los mismos derechos en cuanto a la calidad de los servicios que recibe, idea que inicialmente tuvo su aparición y aplicación en la administración pública nórdica, en países como Noruega y Suecia<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr. Ernesto Carrillo Barroso, "La Modernización de las administraciones públicas ante la integración de Europa" en Cambio Político y Gobernabilidad Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. México 1992, p. 3.

<sup>42</sup> Cfr. Carlos Almada López, Democracia, "Modernización y Eficiencia de la Administración Pública" Revista



#### 1.4 Los nuevos derroteros de la administración pública contemporánea.

Es un hecho que se está transitando hacia modelos administrativos más funcionales y flexibles con una orientación hacia el mercado, hacia la competencia cuyas políticas y productos finales están dirigidos principalmente hacia la satisfacción del cliente o usuario; estos nuevos esquemas se han llegado a denominar como postburocráticos. Esto significa que la tendencia es la de abandonar los esquemas burocráticos tradicionales caracterizados principalmente por la forma vertical de sus estructuras y por el funcionamiento en sus actividades marcadas por la lentitud y por la falta de capacidad de respuesta a todas las demandas ciudadanas.

Para ello, es indispensable definir en qué consisten las diferencias entre el modelo burocrático y postburocrático. Autores como Michel Barzelay, expone de manera comparativa nueve diferencias entre el modelo burocrático y el postburocrático<sup>43</sup>. 1) El burocrático se enfoca a sus propias necesidades y perspectivas. El postburocrático se enfoca a las necesidades y perspectivas del cliente; 2) El burocrático se enfoca sobre las funciones y responsabilidades de sus partes. El postburocrático se enfoca a la capacidad del conjunto de la organización para que funcione como equipo; 3) El burocrático se define asimismo tanto por la cantidad de recursos que éste controla y por las áreas que éste desempeña. El postburocrático se define asimismo por los resultados que éste alcanza para sus clientes; 4) El burocrático controla costos. El postburocrático crea valor neto de costos. 5) El burocrático se enclava en la rutina. El postburocrático modifica sus operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus servicios; 6) El burocrático lucha por su territorio. El postburocrático compite por los negocios; 7) El burocrático insiste en seguir sus procedimientos estandarizados. El postburocrático se construye de la elección al interior de sus sistemas de operación atendiendo a un propósito; 8) El burocrático establece planes y políticas. El postburocrático engrana una comunicación de dos vías con sus clientes para revisar y evaluar la estrategia de sus operaciones; 9) El burocrático divide el trabajo de pensar en el hacer. El postburocrático delega primero en sus empleados el criterio para hacer opiniones acerca de como mejorar el servicio y la importancia del cliente.

---

de *Administración Pública* no. 82 Ed. Instituto Nacional de Administración Pública A. C. México 1992 p.193.

<sup>43</sup> Michel Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy. A new vision for managing in government* Ed. University of California Press U.S.A. 1992 p.p.8-9.

Michel Crozier es otro de los teóricos que se pronuncian por este esquema de la postburocracia, y señala al respecto: "el mundo que sirvió de base para elaborar el funcionamiento de la administración de la sociedad postindustrial no sólo está declinando, sino desapareciendo. La gran transformación de la que somos partícipes está efectuando el paso de una sociedad industrial, fundada sobre la estandarización y sobre el ciclo de producción masiva y consumo masivo, a una sociedad en la que la estandarización y la racionalización ya no tienen la misma importancia, y en donde cada vez hay más sitio para la innovación, la calidad y las relaciones humanas"<sup>44</sup>.

Señala Crozier: "En la sociedad de los tiempos actuales, las actividades predominantes no son las actividades industriales sino las de servicios y las de alta tecnología. La industria conserva todavía gran importancia pero, por una parte, no emplea ya a la mayoría de los asalariados y, por la otra, y quizá sobre todo ya no desempeña el papel de motor"<sup>45</sup>. Por lo tanto se requiere un tipo de organización más y más orientada hacia la calidad y la innovación. Es también necesario brindar importancia a los recursos humanos; porque una lógica que dé prioridad a la racionalización tiende a esterilizar los recursos humanos y a reprimir la creatividad.

Para Michel Crozier, el modelo postburocrático que parece surgir en las empresas se caracteriza por tres principios radicalmente distintos de los principios de estandarización y racionalización: son los principios de simplicidad, autonomía de las unidades operativas y el gobierno por la cultura.<sup>46</sup>

**"El principio de la simplicidad:** Si el problema del gobierno es antes que nada la reducción de la complejidad, el mejor principio de organización es la simplicidad. Una empresa fundada en la complejidad de procedimientos y estructuras es una empresa que no puede avanzar pues se encuentra totalmente sofocada por su propia burocracia. Invierte tanto tiempo para el control, la regulación, la reorientación y las decisiones que no puede seguirle el paso al mundo. Se deben simplificar los procesos y las estructuras con el fin de permitir que los hombres tomen las decisiones. El espíritu humano es la única

---

<sup>44</sup> Michel Crozier, "El cambio en las organizaciones públicas" Gestión y Política Pública Vol. 1, no. 1. Julio-Diciembre de 1992 Ed. CIDE México 1992 p. 95.

<sup>45</sup> *Ibidem.* p. 95.

<sup>46</sup> *Ibidem.* p. 97.

respuesta a la complejidad, porque tiene libre albedrío, a diferencia de las estructuras y los procedimientos. Este principio, que implica la inversión del punto de vista predominante se aplica a la administración pública.

**Autonomía de las unidades operativas:** que permita más responsabilidad y más eficacia: en ciertos casos esto implica un esfuerzo considerable. Para evitar las reglas y normas estrechas es necesario que haya responsables que puedan decidir.

**El gobierno por la cultura:** Esto significa primeramente, que se pueden tolerar más diferencias; que la uniformidad no es necesaria para lograr la cooperación.. El análisis de los comportamientos hace salir a la luz la existencia de constantes. Los individuos actúan de cierta manera determinada por el conjunto de relaciones que guardan con sus socios, sus colegas, el público y, más en general, con quienes los rodean. Al hacerlo dan lugar a una cultura, en el sentido de un conjunto de valores y normas que fundamentan sus actividades. Esto se observa en las discusiones de los funcionarios, cuando hablan de su trabajo. Un policía, o un inspector de impuestos actúan en función de la imagen que tienen de su ocupación. Quien se aparta de estas normas se sujeta a su desaprobación. Crozier propone que nos apoyemos menos en el sistema jerárquico y más en la ocupación, en hacer reflexionar a las personas sobre las consecuencias de sus acciones, para reducir el peso de las reglas; pero ello supone un mejor conocimiento de esta cultura y de estas prácticas”.

En este contexto de espíritu de transformación surgieron diversas propuestas, vale la pena mencionar *“In Search of Excellence: Lesson from América’s Best-Run Companies”*, un éxito de ventas escrito por Thomas J. Peters y Robert H. Waterman. Su mensaje consistía en que las mejores corporaciones se estaban transformando en instrumentos de producción y distribución más efectivos, novedosos, flexibles y orientados al consumidor<sup>47</sup>.

Entre otras obras y propuestas, está la de los norteamericanos David Osborne y Ted Gaebler en su libro *“Reinventando el Gobierno”*, en el cual promueven un cambio en el gobierno, dirigido al establecimiento de estructuras más flexibles, descentralizadas y con

---

<sup>47</sup> Citado por Laurence Lynn E. Jr., “Reforma administrativa desde perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública” *Revista Gestión y Política Pública* vol. V, núm. 2, México, segundo semestre de 1996 p. 303.

una orientación empresarial basada en diez principios<sup>48</sup> 1) participación activa del sector privado de la comunidad en la solución de los problemas; 2) promoción de la competencia entre entidades públicas, privadas o comunitarias para seleccionar las mejores alternativas; 3) apoyo a los ciudadanos para trasladar los mecanismos de control de la burocracia a la comunidad; 4) evaluación del desempeño institucional con base en resultados, no en insumos; 5) conducción gubernamental con fundamento en objetivos, más que en normas y controles; 6) redefinición de los beneficiarios como consumidores: esto es satisfacer las necesidades del cliente y no de la burocracia; 7) gobierno anticipado: prevenir más que remediar; 8) gobierno empresarial: esto es, generar más ingresos que gastos; 9) descentralización de autoridad; 10) gobierno orientado hacia el mercado esto es: apoyar los cambios a través del mercado.

Osborne y Gaebler, consideran que los problemas gubernamentales van más allá de cualquier liberalismo o conservadurismo tradicional. Los autores afirman que la solución de los problemas no se encuentra en la creación de nuevas burocracias o en la privatización, sino en elevar la efectividad de los gobiernos, reinventándolos. Están convencidos de que la gente que trabaja en el gobierno no es el problema, sino los sistemas en los que se desenvuelve, caracterizados por obstaculizar la creatividad individual y por debilitar la energía de los servidores públicos<sup>49</sup>. Bastará con agregar como comentario adicional, que la propuesta de esos dos autores ha sido adoptada en el *National Performance Review* que es el programa de modernización administrativa del gobierno actual de los Estados Unidos, del presidente William Clinton. De tal forma, que la tesis del gobierno empresarial<sup>50</sup> parece ser que se constituye como una tendencia real; proceso de transformación que también se ha empezado a registrar en países como Inglaterra, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, algunos países del Este de Europa como Polonia, Rusia, y por supuesto no se exceptúan a los de América Latina.

Con propuestas como la de Barzelay, Peters, Waterman, Osborne, Gaebler y Crozier, queda clara la tendencia de proponer cambios en las organizaciones públicas y de transitar del modelo burocrático al postburocrático. Es importante agregar que en el

---

<sup>48</sup>Cfr. David Osborne y Ted Gaebler. Op. cit. p. 23

<sup>49</sup>Ibidem. p. 24.

<sup>50</sup> Gobierno empresarial en efecto, pareciera ser que un término que puede prestarse a controversia y confusión, sin embargo los propios autores Osborne y Gaebler además de reconocer lo señalado, admiten que es no es un término nuevo sino acuñado por el economista J.B. Say en 1800 del cual recuperan como significado de gobierno empresarial: el uso novedoso de los recursos a fin de maximizar la productividad y la

modelo postburocrático se insertan las principales tecnologías administrativas de buen gobierno: gerencia pública, reingeniería de procesos y las nuevas propuestas de la teoría de la organización, la calidad total (en su vertiente ISO 9000).

Es definitivo que la modernización de la administración pública y su tránsito hacia el modelo postburocrático implica un cambio de cultura. Con frecuencia se considera que la modernización únicamente es la incorporación de nuevas técnicas provenientes del sector privado al sector público, cuando esto no ha resultado ser suficiente. Se trata también de incorporar nuevos valores, que provoquen un cambio en la cultura de los servidores públicos, precisamente uno de esos valores puede ser aquél que sustituya el concepto "administrado" por otro más próximo al de cliente que si no siempre puede elegir, tiene siempre el derecho de exigir niveles de calidad cada vez más altos y prestaciones y servicios a la altura de sus necesidades, con el objeto también que todo el movimiento administrativo con todos sus medios de tipo jurídico, económico, material, giren en torno a él. Una incorporación de valores en los servidores públicos que determinen también su conducta; una conducta ética *versus* corrupción; una conducta de responsabilidad *versus* ineficiencia, así como la adopción de políticas como la de rendición de cuentas, la evaluación del desempeño y la publicitación en todas las acciones administrativas que se ejecuten.

En qué parte del camino se encuentra un país como México de todas estas corrientes de cambio, sin duda es difícil la respuesta. No obstante, se tiene que decir de acuerdo con la evidencia empírica que seguramente en medio del camino; con base en las características del modelo burocrático y postburocrático antes descritas está muy claro que en el país todavía no se consolida un modelo como el weberiano pero tampoco se puede decir que se está del otro lado. En función de esa transición administrativa simplemente habría que preguntar ¿Qué tipo de propuestas se requieren para este período? Y ¿Cuáles deberían ser sus características?

## **EI SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.**

### **2.1 La Modernización de la Administración Pública en México.**

En lo que concierne a la administración pública mexicana, ésta no ha permanecido aislada de todos estos procesos de cambio, por el contrario ha participado en muchos de ellos, claro está de acuerdo con las características propias del país. Cambios y reformas administrativas que datan incluso desde 1761<sup>51</sup> hasta 1833<sup>52</sup> como país independiente, pero siendo sin duda las más importantes las realizadas en este el siglo, durante la década de los setenta. Entre sus antecedentes, no se pueden soslayar los trabajos realizados por aquella memorable Comisión de Administración Pública creada en 1965 en el seno de la Secretaría de la Presidencia. Dicha Comisión emitió un informe en 1967 sobre el estado que guardaba la Administración Pública Federal. El Informe sobre la administración pública que desarrolló el comité, sin lugar a dudas resultó ser muy importante, posiblemente con la trascendencia que en su momento tuvo el Informe Fulton en Inglaterra. Prueba de ello, fue que gran parte de las recomendaciones y propuestas de ese diagnóstico se materializaron posteriormente en reformas legales y administrativas (reformas administrativas correspondientes a los periodos de 1970-1976 y 1977-1982).

Sobre todo fueron reformas que pretendieron brindarle una mayor racionalidad a la administración pública en cuanto organización, procedimientos, funciones y objetivos; sin duda una de las propuestas más significativas de ese informe era la relacionada con el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera.

El actual gobierno no es la excepción en cuanto a propuestas de modernización de la administración pública se refiere. Por ejemplo el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en uno de sus apartados cita: "El sector público requiere una renovación que revitalice sus esquemas de trabajo, reoriente sus incentivos, simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión. Es importante superar el funcionamiento organizativo altamente vertical que fragmenta la responsabilidad a lo largo de los procesos productivos y de servicio, y que repercute en la dispersión y evasión de responsabilidades. Ello permitirá superar la concentración de decisiones y la dilación en las respuestas para

---

<sup>51</sup> Sobre esta fecha, se recomienda ampliamente la obra de Linda Arnold *Burocracia y burocratas en México 1742-1835* Ed. Grijalbo y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México 1988.

<sup>52</sup> Cfr. Omar Guerrero, *El Estado y la Administración Pública en México* Ed. INAP México 1989. p. 109.

avanzar hacia esquemas más flexibles y transparentes, que respondan con agilidad a las necesidades y particularidades de la población. Este plan propone desarrollar criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, con objeto de contar con elementos que evalúen la calidad del servicio, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía<sup>53</sup>.

Tales objetivos se detallan aún más en el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap) 1996-2000. El Promap tiene principalmente dos objetivos generales:

- Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad y,
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Dicho programa se divide en cuatro subprogramas que son los siguientes:

- 1.- Participación y Atención Ciudadana.
- 2.- Descentralización y Desconcentración Administrativa.
- 3.- Medición y Evaluación de la Gestión Pública.
- 4.- Dignificación, Profesionalización y Ética del Servicio Público<sup>54</sup>.

Como dato adicional, el Promap incluye un anexo<sup>55</sup>, el cual expone ya una serie de avances y metas alcanzadas de cada uno de los subprogramas así como una serie de proyectos de diferentes plazos, con la finalidad de tratar de alcanzar los objetivos establecidos. Uno de los subprogramas que tiene un mayor interés sobre los demás, es el relacionado con el de la Profesionalización del Servicio Público, que tiene que ver

<sup>53</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Diario Oficial de la Federación 31 de mayo de 1995 p. 9.

<sup>54</sup> Cfr. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. México 1995. p.p. 37-70.

<sup>55</sup> Vid. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo Op. cit. p.p. 71-81

directamente con la posibilidad del establecimiento del Servicio Civil de Carrera en la administración pública. Cabe mencionar, que en tal proyecto está también participando la Unidad del Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El cuanto a la modernización de la administración pública en México ligada al establecimiento de un Servicio Civil de Carrera, se considera que el reto es doble ya que por una parte, es necesario completar y consolidar la reforma burocrática weberiana, que tiene entre sus principales postulados la instauración de un servicio público profesional y meritocrático, en el que se inserta precisamente el Servicio Civil de Carrera<sup>56</sup>, y por el otro, avanzar a la reforma administrativa basada en los postulados que dicta el modelo postburocrático o llamado como Reforma Gerencial<sup>57</sup> o Nueva Gestión Pública<sup>58</sup>. Este es el gran dilema de la administración pública y seguramente de muchas administraciones públicas de países latinoamericanos, avanzar sobre los nuevos derroteros de la administración pública y a la vez consolidar procesos propios de la llamada administración pública tradicional.

De ahí la importancia de avanzar en lo que hemos denominado como "modernización administrativa integral" entendida esta como aquel proceso en el que se integren todas aquellos instrumentos llámense nuevos o tradicionales pero que finalmente contribuyan al mejoramiento sustancial de la administración pública en todas sus vertientes de actuación.

Esta reflexión en los tiempos actuales da lugar también a una serie de cuestionamientos: ¿Por qué ahora sí tiene que modernizarse la administración pública? ¿Por qué ahora sí la administración pública se le tienen que exigir mejores niveles de eficiencia y de mejor trato con el público? ¿Por qué ahora sí se puede aspirar a una administración pública cercana a las características del modelo postburocrático?

---

<sup>56</sup> Se recuerda que las características del tipo ideal, según Weber son. 1.- Una estructura jerárquica de autoridad con áreas de competencia limitada, 2.- Ascensos en virtud de contrato y responsabilidad con un alto grado de especialización, 3.- Se lleva a cabo la selección a través de una calificación profesional, esto es, el reclutamiento de personal basado en la capacidad y conocimientos técnicos y 4.- La retribución es en dinero, con sueldos fijos, y se da una clara diferenciación entre la renta y fortuna privada y oficial de los empleados. Véase Weber, Max Estado y Sociedad Ed. Fondo de Cultura Económica México 1988.

<sup>57</sup> Véase Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Op. cit. 1-21.

<sup>58</sup> Véase Subirats, Joan y Quim Brugué Lecturas de Gestión Pública Ed. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, España 1996.



Se considera que ahora más que antes se puede y se tiene que hablar de una necesaria modernización de la administración pública, porque históricamente se puede hablar por primera vez de la conjugación de los cuatro factores que se describen en el apartado 1.2: 1) La existencia de sociedades más informadas y participativas en la gestión pública y la revalorización del espacio público; 2) La globalización económica; 3) El factor tecnológico y 4) La alternancia en el poder en un escenario de democracia.

Sin embargo, si bien la conjugación de los factores antes descritos juegan un papel importante para la modernización de la administración pública y la posibilidad de establecer un Servicio Civil de Carrera, el verdadero acondicionador de la concreción de tal proceso será la existencia y consolidación de un régimen democrático en el país. Entendido como el piso institucional para que cobren vida figuras como la modernización y el Servicio Civil de Carrera.

La existencia de régimen democrático en el país es lo que dará lugar a saltos en lo cualitativo y cuantitativo, lo cual no resultará fácil en el corto plazo. Se coincide con Guillermo Haro en que parte de la tarea consiste en conjugar la calidad del servicio con la eficacia en su prestación y con la eficiencia en la utilización de los recursos. Se trata, como es fácil de colegir, de que también en la administración pública se pueda y se deba hablar de productividad, al igual que en las empresas privadas, sin que esto signifique una herejía política o administrativa, sino por el contrario, la afirmación de un principio de racionalidad social y responsabilidad ante los ciudadanos<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Cfr. Guillermo Haro Bélchez, "Formación de Directivos y Calidad Total en la Administración Pública (Notas Previas)" Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No. 24 Ed. IAPEM Edo. de México.

## 2.2 ¿Qué es el Servicio Civil de Carrera?

De acuerdo con la definición de Mauricio Merino, el Servicio Civil de Carrera se aplica a todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular. El Servicio Civil tiene tres cualidades características: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La primera se justifica por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; la segunda, se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia; y la tercera lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos<sup>60</sup>.

Para Rosa María Guerrero Virgen, el Servicio Civil de Carrera se entiende como "la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente; con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos"<sup>61</sup>.

De acuerdo con Raymundo Amaro Guzmán, Servicio Civil en su más amplio sentido, puede significar:

- a) El sector público de naturaleza civil, donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras, y administrativas del Gobierno;
- b) El conjunto de leyes, decretos, reglamentos y disposiciones relativas al régimen de trabajo del personal civil estatal, aun cuando no se propicie la carrera del servidor público;
- y
- c) Administración científica del personal civil de las instituciones públicas donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la Carrera

---

<sup>60</sup> Cfr. Mauricio Merino Huerta, "Servicio Civil" en Diccionario de Política y Administración Pública Tomo III N-Z De. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. México 1981, p.p. 482-483.

<sup>61</sup> Rosa María Guerrero Virgen, "El Servicio Civil en el Gobierno Federal", en El Servicio Civil de Carrera Municipal Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal no.14-15 abril-septiembre, México 1984 p. 24.

## Administrativa<sup>62</sup>.

Desde nuestro punto de vista, el Servicio Civil de Carrera es el instrumento que le brinda a los servidores públicos estabilidad en el empleo y profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso objetivos y claros que se sustentan en el mérito y la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente tendiente a la materialización de una carrera administrativa, con el propósito de que la administración pública cumpla con sus programas y alcance sus metas para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de la ciudadanía. Su función no se agota en lo organizacional, sino que además incide y participa en el fortalecimiento institucional de todo un país.

Cabe señalar, que existen diferentes modalidades del Servicio Civil de Carrera. Según Francois Grazier existen dos modalidades al respecto, el servicio público de estructura abierta y el servicio público de estructura cerrada:

El Servicio Público de Estructura Abierta, tiene como características<sup>63</sup>:

- 1).- Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración. El reclutamiento y selección es con base en los requerimientos del puesto y la especialización.
- 2).- La persona es titular del puesto, si éste se elimina o se modifica la persona es afectada y no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos y retiro.
- 3).- No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública.

Las ventajas de este sistema son la simplicidad, la flexibilidad y la rentabilidad. Es simple porque no se tiene que establecer todo un sistema de ascenso, de calificación de méritos, de promoción y de retiro. Es flexible porque puede integrarse todo tipo de profesionista y puede emplearse en otro sector que no sea el gubernamental y es rentable porque sólo se ocupa al personal que se necesita. El ejemplo con esas características, lo es los

---

<sup>62</sup> Raymundo Amaro Guzmán, Derecho y Práctica de la Función Pública Ed. Oficina Nacional de Administración de Personal. Santo Domingo, República Dominicana 1996. p. 120-121

<sup>63</sup> Francois Grazier, La fonction publique dans le monde. Ed. Cuyás Paris 1972 p.p. 7-10.

Estados Unidos; aunque cabe hacer la mención que en sus inicios su Servicio Civil tenía rasgos de un Servicio Civil de estructura cerrada y con el tiempo se fue modificando; pero incluso existe la salvedad de considerar a su sistema como híbrido<sup>64</sup>.

El Servicio Público de Estructura Cerrada tiene como características<sup>65</sup>:

1) **Estatuto o Ley.** Existen leyes particulares para el Servicio Civil y que los servidores públicos no son empleados privados, sino empleados de derecho público. De tal forma, que tienen derechos y deberes especiales.

2) **Carrera Administrativa.** El ingreso al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en la promesa de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados. Lo más común es que se entra al sector gubernamental de joven, entre los 20-25 años, y se permanece hasta los 60-65 años, ocupando puestos más importantes y con mayor responsabilidad.

La carrera administrativa se organiza de la siguiente manera:

- Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público escale los sucesivos niveles del área de la cual forma parte, o bien pasando a otra área. Para ello, necesita obtener ciertas calificaciones para alcanzar el puesto que desea.
- De lo anterior surge la necesidad que el servidor público tenga una preparación y conocimiento general, y no especializado, de la organización pública de la cual es miembro.
- El servidor público tiene como uno de sus principales derechos el de la estabilidad en su puesto de trabajo.
- El servidor público tiene deberes, de hecho se les puede prohibir que tengan alguna posición política (aunque es importante decir que este punto actualmente se está revisando en países como Francia y Alemania), de pertenecer a un sindicato, de organizar una manifestación pública o una huelga.
- En cuanto a la remuneración, ésta se prolonga con la pensión de retiro.

---

<sup>64</sup> María del Carmen Pardo Op. cit. p. 297

<sup>65</sup> François Grazier Op. cit. p.p. 22-30

Las ventajas que presenta el sistema de estructura cerrada es que forma servidores públicos adaptados a la Administración Pública, con espíritu de servicio, lo que obliga a ésta a crear de manera permanente instituciones y cursos especiales para la formación y capacitación de su personal. Los casos más significativos son Francia e Inglaterra.

Sin embargo, los riesgos que se corren con un sistema de estas características son diversos: la posibilidad de crear con el tiempo estructuras demasiado cerradas que potencialmente pueden convertirse en elites; crear cuadros de servidores públicos, que en el ánimo de ser neutros y apolíticos, se alejen del contacto con el ciudadano y del interés social. Finalmente, que la propia estabilidad en los puestos propicie la rutina y la poca creatividad de los servidores públicos. Estos riesgos que se mencionan, en la actualidad ya son considerados como problemas en algunos Servicios Civiles de Carrera, un ejemplo lo es Francia<sup>66</sup>.

Sobre las modalidades del Servicio Civil de Carrera, se cree en la posibilidad de combinar esos dos tipos de sistemas, con la idea de no incurrir en la rigidez y de aplicar lo mejor de cada uno. Eso finalmente dependerá de las necesidades y condiciones de cada estructura administrativa pública. Por otra parte, la existencia del Servicio Civil de Carrera, no significa que del todo desaparezca el sistema de designación política, las estructuras sindicales o el personal por contrato civil. Ningún país del mundo que tiene un Servicio Civil de Carrera cubre en su totalidad a todo el personal con el que cuentan. Países como Estados Unidos, Inglaterra y Francia, que tienen la mayor tradición en esta materia, prevalecen figuras como la designación política, y las estructuras sindicales. El caso del sistema de la designación política existe para los mandos superiores. Lo que se quiere dar entender es que aún con la existencia de un Servicio Civil de Carrera prevalecerán estructuras que no necesariamente formarán parte del mismo, esto significa que no existen Servicios Civiles de Carrera "puros".

Lo que es importante señalar, es que los Servicios Civiles de Carrera nacen en el seno de sistemas democráticos consolidados y su función es de vital importancia ya que contribuyen al fortalecimiento de los mismos. Los casos de Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania son ejemplos, en los que se instituyeron Servicios Civiles de Carrera, una vez que contaron con instituciones democráticas fuertes como la existencia

---

<sup>66</sup> Véase Nicole de Montricher Op. cit. p.p. 67-81.

de una división de poderes, un federalismo fuerte, sistema de partidos políticos competitivo, fortaleza económica. El papel de los Servicios Civiles de Carrera contribuyó a su fortalecimiento y consolidación.

En ese sentido, acerca de los Servicio Civiles de Carrera latinoamericanos se tienen severas dudas, de si efectivamente cuentan propiamente con Servicios Civiles de Carrera, por ser países que no cuentan regímenes democráticos consolidados, de acuerdo a la tesis que se ha manejado; máxime cuando al igual que México sus administraciones públicas dependen de sus sistemas políticos. Incluso el caso de España, que es también un país en vías de consolidación democrática no cuenta propiamente con Servicio Civil de Carrera. Se considera, que el esquema de esos países se acerca más a lo que se conoce como Servicio Profesional de Carrera.

El Servicio Profesional de Carrera sin ser un Servicio Civil de Carrera, tiene como finalidad la implementación de programas permanentes de profesionalización a los servidores públicos con el interés de que éstos realicen de mejor manera la función que desarrollan de acuerdo con las demandas de la ciudadanía y en el marco de un sistema de rendición de cuentas. La diferencia con un Servicio Civil de Carrera es que es un instrumento mucho más flexible que no necesariamente tiene que ir de la mano de la estabilidad en el empleo, su objetivo principal es la de profesionalizar servidores públicos. Se dice incluso – de acuerdo con algunos especialistas y académicos – el Servicio Profesional de Carrera como instrumento, debe ser una etapa previa al establecimiento de un Servicio Civil de Carrera y sea complemento de todas las demás partes que esta propuesta ofrece.

### **2.3 Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en México.**

Para hablar propiamente de un Servicio Civil de Carrera en el país, se tiene que tener como referente a este siglo. De los antecedentes que se pueden citar en los que se hace mención de manera expresa al Servicio Civil de Carrera, existe el antecedente en 1911, de un proyecto de ley del Servicio Civil presentado a la Cámara de Diputados por Justo Sierra y Tomás Berfanga, que sólo quedó en precedente para la diputación de 1917, autora de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Artículo 123, que habría de regular las relaciones de trabajo, pero que fue omisa en la reglamentación o definición de las características específicas de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores<sup>67</sup>.

En el año de 1929 existe el antecedente de la elaboración de un proyecto de ley de Servicio Civil para el Poder Legislativo formulado por Amílcar Zetina. En el año de 1931, cuando siendo Presidente Constitucional Pascual Ortíz Rubio, se aprobó la Ley Federal del Trabajo. En su artículo segundo se estipuló que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes de Servicio Civil que se expidieran"<sup>68</sup> precepto que a la fecha no ha generado frutos.

Años más tarde, se expidió un documento que llama poderosamente la atención, denominado: "Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil" del 12 de abril de 1934 publicado en el Diario Oficial de la Federación. Dicho acuerdo, el cual se considera que bien pudo haber sido una ley, se integraba de siete capítulos: I.- Del Servicio Civil, II.- De las Comisiones del Servicio Civil, III.- Del ingreso al Servicio Civil, IV.- De las vacaciones, licencias y permisos V.- De las recompensas y ascensos, VI.- De los derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil, VII.- De las sanciones. En términos generales, se puede decir que dicho acuerdo fue una aproximación al esquema de lo que sería un Servicio Civil de Carrera.

En el mismo acuerdo, en lo que se puede considerar como la exposición de motivos, se destaca lo señalado por el entonces Presidente Interino Abelardo L. Rodríguez:

---

<sup>67</sup> Coordinación General de Estudios Administrativos "Los escalafones del sector público centralizado" Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal Ed. Presidencia de la República México D.F. 1978.p.89

<sup>68</sup> Margarita Chávez Alcáza, El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana Ed. Estrella

...“Estimo que ha llegado para mí la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario y la satisfacción de prohijar un régimen con el que me vinculo personalmente, para que sirva, a través del tiempo, como campo de experiencia que propicie a la nueva Administración el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación del Servicio Civil y la formulación de su ley respectiva. Por lo pronto, abduco de la facultad constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y estatuyo, como seguridad de los propios funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señale sus derechos, obligaciones y recompensas y establece en su favor la garantía de que, a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día último de noviembre de este año en que terminará mi ejercicio presidencial, ningún funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justa, debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que se instituyen”...<sup>69</sup>

Efectivamente, el acuerdo prescribía el día 30 de noviembre de ese mismo año (artículo 2º transitorio), fecha que coincidía con el término del período interino del entonces presidente de la República, quien duró en el cargo de 1932 a 1934. Está muy claro, que la medida que se implantó, obedeció más a un interés de carácter político, que a una necesidad de tipo administrativo, no obstante ello, por la modalidad que se eligió tiene la validez de considerarse como un antecedente del Servicio Civil de Carrera en México.

En el año de 1935 el Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del Partido Nacional Revolucionario presentó un proyecto de Ley de Servicio Civil de Carrera para los empleados públicos. En el cual se hablaba de la necesidad de contar con un sistema de ingreso a la administración pública a través de concursos de oposición, con servidores públicos profesionalizados y con la posibilidad de hacer una carrera administrativa. En el proyecto presentado se tomó en cuenta los trabajos y opiniones realizadas por diversas instituciones y particularmente de los mismos empleados públicos. El documento llevó por título “Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación”, que si bien no fue enviado al Congreso como parte de una iniciativa del Ejecutivo Federal, si fue publicado por un

---

México 1987. p. 65

<sup>69</sup> Cfr. Secretaría de Gobernación Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil Diario Oficial de la Federación 12 de abril de 1934.



órgano oficial del partido, dicho documento puede ser visto en la Revista Política Social, editada por el Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del PNR, Tomo I, número 4, México 1935.

Lo sorprendente, años más tarde, fue que ni el Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, ni el de 1941, contemplaron esta figura. Hubo que venir la reforma constitucional del 5 de diciembre de 1960 que incorporó al texto del artículo 123 el apartado B, regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, para que se elevase a rango constitucional la necesidad de establecer sistemas que permitiesen a los trabajadores ascender conforme a sus conocimientos, aptitudes y antigüedad.

Como parte de esta reforma constitucional, años más tarde, se expidió Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado del 28 de diciembre de 1963, que recuperó parte del principio constitucional ya que se introdujeron en varios de sus artículos disposiciones que obligan al Estado a establecer, en cada una de sus dependencias, sistemas escalafonarios que otorgar ascensos y autorizar las permutas de las plazas. Sin embargo, tampoco se hizo mención propiamente de la figura del Servicio Civil, salvo la reforma a la ley del 31 de diciembre de 1984, que adicionó al artículo 35 la mención de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (creada en 1983). Por lo que tuvieron que pasar muchos años, para que de manera formal se crearan las bases y posteriormente se pudiese hablar de posibilidades reales del establecimiento del Servicio Civil de Carrera.

Estaba muy claro, de acuerdo con la existencia de los instrumentos jurídicos mencionados, la concepción de una administración pública como parte indistinta del sistema político, carente de personalidad propia y en consecuencia, instrumento de las políticas e intereses del partido en el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional. Por otra parte, la ley que se crea de 1963 – de la cual se hará un análisis más adelante – que consagrará los derechos de los empleados sindicalizados al servicio del Estado, se considera que es un producto de la prácticas corporativistas de la época. Para ese entonces, la burocracia mexicana se constituía en un frente importante del Estado, tanto por su número de personas como centro de operación política, y que mejor que “corporativizarla” a través de una legislación como la antes descrita.

De igual forma, como antecedentes del Servicio Civil de Carrera se puede mencionar los trabajos realizados por la Comisión de Administración Pública (CAP) de la Secretaría de la Presidencia, creada en 1965. Dicha comisión se propuso estudiar a fondo y revisar de manera sistemática la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal en su conjunto, a fin de sentar las bases para proceder en forma organizada a la simplificación de su estructura y procedimientos, así como a la corrección de sus principales deficiencias, para garantizar que su futuro crecimiento fuese más racional y ordenado.

En 1967, la comisión emitió un informe sobre el estado que guardaba la Administración Pública Federal, en el cuál destacó la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración de personal público, haciendo hincapié en la importancia de establecer una política general que precisara las normas y criterios rectores de la relación del Estado con sus trabajadores:

“La Comisión considera indispensable, para la buena marcha del Gobierno, que se definan con claridad los objetivos del Servicio Civil (que en esencia persigue ya la legislación vigente), para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones, y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores (Informe CAP 1967)”<sup>70</sup>.

De manera inmediata, en materia de capacitación muchas de las propuestas de la comisión se vieron materializados en el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970, que sirvieron de base para establecer el programa de reforma administrativa. Efectivamente el análisis y las recomendaciones de la Comisión de Administración Pública, propiciaron la acción participativa de los encargados de la administración y desarrollo del personal público federal, que dio lugar entre otras significativas aportaciones, a la parte relativa a las “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976”.

El órgano encargado de crear las Bases fue la Dirección de Estudios Administrativos de la

---

<sup>70</sup> Citado por Coordinación General de Estudios Administrativos “Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal” Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal Documentos Básicos Ed. Presidencia de la República México 1978. p. 15

Presidencia (como sustituta de la CAP) creada en 1971, las cuales contemplaban un subprograma en materia de recursos humanos; esta reforma tenía el propósito, entre otros, el de crear en el personal una conciencia adecuada de servicio y una actitud responsable, dinámica e innovadora, así como fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo<sup>71</sup>.

Como producto tanto del Informe como de las Bases en diciembre de 1972 se ordenó la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, encargada de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal, procurar el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

Paralelamente a la creación de la Comisión de Recursos Humanos se establecieron formalmente los Comités Técnico Consultivos de Unidades de Recursos Humanos para garantizar la congruencia y viabilidad (COTECURH) y de Capacitación (COTECUT), así como el Grupo de Oficiales Mayores, como la Comisión o Comités de carácter ad de las acciones de administración y desarrollo de personal público.

Sin lugar a dudas, la creación de figuras como la Comisión o Comités Técnicos obedecieron al nivel de especialización y racionalidad administrativa que requerían las áreas y funciones de la administración pública, de ahí la trascendencia de incluso ir formando cuadros administrativos, a través de estas figuras para que se comenzaran a especializar en la administración de personal.

Durante el período del Presidente José López Portillo 1976-1982 y el marco del proceso de reforma de la Administración Pública Federal, se ordenó mediante Acuerdo Presidencial publicado el 31 de enero de 1977, la modificación de la estructura y atribuciones de la Comisión de Recursos Humanos, para favorecer la participación organizada de los trabajadores del Estado a través de sus legítimos representantes, y preparar los estudios necesarios para configurar e integrar un "sistema de administración y desarrollo de personal del Gobierno Federal" y proponer, asimismo, la unidad encargada

---

<sup>71</sup> Roberto Rives Sánchez, Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México citado por María del Carmen Pardo en La Modernización Administrativa en México Ed. Colegio de México México 1991 p. 117.

de su administración y coordinación<sup>72</sup>.

Dicha modificación permitió que los propios interesados coadyuvaran con el Ejecutivo Federal en la adopción de las medidas tendientes a perfeccionar la administración del personal público, proponiéndole mejoras a los sistemas de organización y funcionamiento de las unidades de administración de personal, así como normas y disposiciones generales para propiciar el desarrollo integral de los servidores públicos y lograr una mayor eficacia en el funcionamiento de la Administración Pública Federal.

La Comisión de Recursos Humanos logró la obligatoriedad de varias políticas de personal. Por ejemplo, el sistema de compensación por años de servicio burocrático denominado "quinquenios", que consiste en otorgar una remuneración adicional al salario del trabajador por cada cinco años de servicio. En virtud de la diversidad de horarios de trabajo que existía en el aparato gubernamental, la comisión estableció reglas para horarios homogéneos; estableció un sistema con procedimientos definidos para la reubicación de los trabajadores; elaboró el nuevo sistema escalafonario para los trabajadores al servicio del Estado y actuó como órgano normativo de la política de administración de los recursos humanos para la administración pública centralizada.

En el mismo período, se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, su creación obedeció a la necesidad de adecuar la administración pública a lo que exigía el desarrollo económico - no menos el social, se subrayó entonces - y a la de establecer un marco general que coordinara tanto la formulación como la práctica y evaluación del programa de reforma administrativa, con asesoría y apoyo para los órganos legislativo y judicial, gobiernos estatales y municipales<sup>73</sup>.

Entre los principales logros de esta coordinación, en materia de recursos humanos debe mencionarse la creación de unidades de recursos humanos en cada uno de los sectores administrativos, los cuales desde entonces tienen la responsabilidad de vigilar el desarrollo de la función de personal de cada dependencia<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Véase Poder Ejecutivo Federal "Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal" Diario Oficial de la Federación 31 de enero de 1977.

<sup>73</sup> María del Carmen Pardo, La Modernización Administrativa en México Ed. Colegio de México México 1991 p. 118.

<sup>74</sup> Ignacio, Pichardo Pagaza Introducción a la administración pública de México Tomo II Ed. INAP México 1988. p. 179.

Correspondió a la Coordinación General de Estudios Administrativos, vigilar y dar apoyo a cada una de las unidades de recursos humanos para implantar un ambicioso programa que se denominó "Sistema Global de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal", integrado por varios subsistemas que fueron: planeación y organización, empleo, remuneraciones, relaciones jurídico-laborales, préstamos y servicios, capacitación y desarrollo, motivación, información y evaluación.

La coordinación formuló y distribuyó una guía para la reestructuración de la administración y desarrollo de personal público federal; formuló documentos de apoyo denominados lineamientos para el establecimiento de las comisiones mixtas de capacitación y de las de higiene y seguridad. Por último, tocó a la coordinación conducir la evaluación y formular las recomendaciones sobre el resultado de la aplicación de los programas de administración y desarrollo de personal de las dependencias.

Finalmente, en el mismo período, en cuanto a documentos elaborados en materia de recursos humanos, se identifica al denominado "Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal" elaborado por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos (COTECURH) y el de Capacitación (COTECUC), en estrecha vinculación con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Coordinación General de Estudios Administrativos. En tal documento, elaborado en septiembre de 1978, se analiza y se emiten una serie de estudios y recomendaciones con base en los componentes del Sistema Global de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

Este documento tanto por lo que contiene como por lo que propone, es sumamente importante, ya que parece que es el antecedente inmediato de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil de Carrera de 1983; ya que además de hacer propuestas relacionadas con el establecimiento de un Servicio Civil, así como de la creación de una Comisión del Servicio Civil y de un Órgano Central del Servicio Civil, se describe parte de lo que sería un sistema de ingreso con base en méritos<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Véase Coordinación General de Estudios Administrativos "Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal Documentos Básicos Ed. Presidencia de la República México 1978.

En el período de 1982-1988, la administración pública federal reorganizó los instrumentos orgánicos encargados de implantar las políticas de recursos humanos. Cabe destacar a la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal y a la Dirección General del Servicio Civil dependientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto. La Dirección General del Servicio Civil que dependía de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad fue creada como producto de la reestructuración de la Dirección General de Administración de Personal Federal (creada en 1980 adscrita a la Subsecretaría de Presupuesto) también dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto a través de la expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto el 25 de enero de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación. Las atribuciones que tenía esta Dirección General eran:

- Promover las normas en materia de administración y desarrollo de personal federal.
- Proponer los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal en las entidades de la administración pública federal.
- Establecer criterios generales para la administración de remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado y dictar normas sobre la estructura presupuestal de las mismas.
- Formular criterios respecto con los sistemas escalafonarios de las dependencias del gobierno federal.
- Dictar las normas sobre el registro del personal civil.
- Estudiar y emitir resoluciones sobre beneficios con cargo al erario federal, y sancionar los acuerdos de las juntas directivas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones.

Como lo señala Ignacio Pichardo Pagaza, uno de los resultados más importantes de la existencia de esta Dirección General del Servicio Civil fue la introducción en forma generalizada y sistemática de las técnicas tradicionales de administración de personal. En efecto, este organismo creó en 1983 el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, diseñó la metodología para el análisis y la evaluación de puestos conocido como manual de evaluación, formuló un catálogo de puestos por dependencias; y diseñó el

tabulador de sueldos del gobierno federal<sup>76</sup>. No obstante los logros, es importante aclarar que esta Dirección General en un lapso de dos años 1983-1985 sufrió una serie de cambios, en febrero de 1984 fue sustituida por la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública. El 25 de julio de 1985 según el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, desaparece esta Coordinación y vuelve a ser creada la Dirección General del Servicio Civil<sup>77</sup>. La Dirección General del Servicio Civil contó con cinco áreas básicas: Normatividad y Evaluación; Organización del Gobierno Federal; Análisis y Registro de Estructuras Salariales y Ocupacionales; Informática y Documentación; e Integración y Control.

Las acciones más sobresalientes en los siguientes años, se centraron principalmente en la política salarial de los servidores públicos del Gobierno Federal, la cual tuvo como principal propósito la de otorgar incrementos significativos a éstos, sobre todo en los puestos inferiores en los que había bajos ingresos, además se actualizaron catálogos de puestos y tabuladores de cada una de las dependencias lo que trajo como consecuencia que se actualizara el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal y el Tabulador de Sueldos del Gobierno Federal. Por último, se destaca la implementación del Programa Nacional de Capacitación y Productividad el cual entre otras cosas, otorgaba becas de especialización y posgrado y operaba sistemas de enseñanza abierta en primaria, secundaria y bachillerato para los servidores públicos.

Con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las atribuciones de la Dirección General del Servicio Civil pasaron a formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo que tenía como competencia la de diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de Servicio Civil de Carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria<sup>78</sup>. Actualmente, estas atribuciones las tiene la recién creada Unidad del Servicio Civil adscrita a la misma Secretaría.

En este mismo orden, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 publicado el 29 de junio de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, estableció la necesidad de instaurar el

---

<sup>76</sup> Ignacio Pichardo Pagaza, *Op. cit.* p.p. 180-181.

<sup>77</sup> Cfr. José Rafael Castelazo, Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público, INAP PRAXIS no. 76 De. INAP México 1985 p.p. 44-48.

<sup>78</sup> Véase art. 80 del Reglamento Interior de la Secretaría de

Servicio Civil de Carrera, con los siguientes objetivos: crear las condiciones de carrera administrativa y garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad así como promover la capacidad permanente del personal federal.

De dicho plan se derivó el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal de fecha 29 de junio de 1983 en el Diario Oficial de la Federación.

Entre las funciones más importantes de esa comisión estaban las de promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera; la de promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera; la de determinar y proponer los elementos que permitieran la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requería la instauración del Servicio Civil de Carrera; y evaluar periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del mismo<sup>79</sup>.

Adicionalmente, la Comisión contemplaba una Subcomisión Técnica conformada por todos los Oficiales Mayores de todas las dependencias, así como por tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) para la formulación de estudios relacionados con la materia que le encomiende la Comisión. Por último, este Acuerdo contaba también con un Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (de fecha 19 de junio de 1984 publicado en el Diario Oficial de la Federación), en el que se especifican las funciones e integración de la Comisión y la Subcomisión.

Cabe señalar, que lo interesante de esa propuesta fue la incorporación de la FSTSE; y es

---

Hacienda y Crédito Público Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992.

<sup>79</sup> Cfr. Poder Ejecutivo Federal Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal Diario Oficial de la Federación 29 de julio de 1983 p.p. 12-15.



interesante, ya que de acuerdo con la tradición que señalan los Servicios Civiles de Carrera, éstos por lo regular no incluyen a los trabajadores de base. Sin embargo, para el caso mexicano - de acuerdo con lo que señala Juan Pablo Guerrero Amparán - hubo dos razones principales para esa incorporación. La primera fue de orden práctico: la instauración de un Servicio Civil, para los funcionarios de base o para los burócratas medios y altos implicaba una modificación de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en la que están plasmados los privilegios y fuerza del sindicato. La segunda razón fue consecuente y de índole política: cualquier proyecto de modificación de la ley o de reforma del sector es difícil sin la negociación y con la representación de los trabajadores de base, dados los términos de la organización corporativista del aparato estatal, que concede el monopolio de la representación al sindicato- y por lo tanto, de la interlocución con el gobierno - a cambio del poder político sobre el sector en cuestión. Por lo que fue difícil, en las condiciones tradicionales de la organización del aparato estatal mexicano, que la reforma pudiera instaurarse con la exclusión del sindicato<sup>80</sup>.

Por su parte, la Comisión formuló un programa de Servicio Civil en 1984. En palabras de Guerrero Amparán "era un proyecto bastante sistemático que proponía un Servicio Civil controlado centralmente. Por ser considerado como 'demasiado duro', con un formato único de condiciones de trabajo, fue rechazado por la federación de sindicatos. Aunque reconocía la necesidad de una carrera civil para los trabajadores del gobierno, pedía que toda iniciativa se mantuviera subordinada a la ley, con el 'respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores' del gobierno, pedía que toda iniciativa se mantuviera subordinada a la ley con el 'respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores'. El proyecto de la Secretaría de Programación y Presupuesto quedó congelado por el bloqueo de la FSTSE. No hubo proyecto de ley"<sup>81</sup>. No obstante, los pocos resultados que se obtuvieron, se crearon las bases, para retomar la idea años más tarde.

Con el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, el tema del Servicio Civil se reintrodujo en la agenda gubernamental, cuando surgieron presiones en ese sentido por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) organismo al que se integró México en 1994. El proyecto se integró en el marco de la

---

<sup>80</sup> Juan Pablo Guerrero Amparán, "Un estudio de caso de reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un Servicio Civil a nivel federal" Documento de Trabajo, División de Administración Pública Ed. CIDE, México 1997.p. 14

<sup>81</sup> Juan Pablo Guerrero Amparán, Op.cit. p. 15

llamada Reforma del Estado. Sin embargo, no se hizo a través de declaraciones y documentos oficiales en los que se contemplara la intención de implantarlo, esto posiblemente se debió a que la presión de la OCDE surgió en las postrimerías del gobierno de Salinas.

En el período del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, aunque utiliza la figura de servicio profesional de carrera, señala al respecto<sup>82</sup>:

...“La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio profesional de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio a la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional. Con base en las importantes experiencias con que ya cuenta el Gobierno de la República deberán determinarse las nuevas áreas de gobierno en las que se avanzará en la carrera civil”...

Por su parte, el programa sectorial del Plan Nacional de Desarrollo que se denomina Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, en su subprograma denominado “Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público” plantea como uno de sus principales objetivos<sup>83</sup>:

“Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al

---

<sup>82</sup> Poder Ejecutivo Federal Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 México 1995 p. 64

<sup>83</sup> Poder Ejecutivo Federal Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 p. 58

funcionamiento administrativo”.

Resulta interesante la utilización del término de Servicio Profesional de Carrera, que incluso comprueba lo que se señaló en el apartado de los conceptos, en cuanto a concebir a la figura como una etapa previa al establecimiento de un Servicio Civil de Carrera. Si en efecto así es, pareciera que la propuesta es sumamente congruente con los circunstancias políticas y administrativas del país. Sin embargo, el Promap principalmente no indica de manera pormenorizada que instancias serían las que tendrían que ejercer la profesionalización y de qué tipo. Lo que se sabe, es que la Secodam a través de sus Centros de Calidad (CECAL) únicamente profesionaliza en temas generales como calidad, reingeniería de procesos etc. y no sobre materias específicas de las dependencias<sup>84</sup>. Lo que pone en tela de juicio el trabajo de profesionalización que se está ejerciendo, máxime cuando la idea central de la profesionalización radica en otorgarle al servidor público las herramientas y conocimientos sobre el área en la que se desarrolla.

No obstante a la idea, en diciembre de 1996, el presidente se comprometió a promover la iniciativa de ley para la creación del Servicio Civil el siguiente año. El ofrecimiento fue hecho en las instalaciones de la FSTSE, en donde prometió que su propuesta de ley incluiría el punto de vista de los trabajadores de base de la burocracia.

Actualmente, esta encomienda la están desarrollando de manera conjunta la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de la Unidad de Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la Unidad del Servicio Civil.

La Unidad de Desarrollo Administrativo, surge a partir de la creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en diciembre de 1994. De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995, esta Unidad adscrita al titular de la Secretaría tiene como atribuciones:

- I. Diseñar, con la participación que les corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a las demás unidades administrativas

---

<sup>84</sup> Sobre este punto se recomienda: Santiago Roel Rodríguez "El Programa de Modernización de la Administración Pública" en Revista Prospectiva no. 8 noviembre México 1997. P. 3-11.

competentes de la Secretaría y proponer a la superioridad, el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, en el que se establezcan compromisos y objetivos específicos por parte de las dependencias y entidades, para mejorar la oportunidad y calidad de los servicios al público, propiciar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad;

- II. Proponer a la superioridad los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de desarrollo administrativo integral, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficacia, descentralización y simplificación administrativa;
- III. Integrar, con la participación de las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, la opinión sobre los proyectos de normas que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre administración de recursos humanos;
- IV. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de sus respectivas competencias, las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras y operar el sistema correspondiente;
- V. Realizar, con la participación de otras áreas de la Secretaría y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estudios y programas para el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación, y la automatización de trámites y procesos, y la descentralización y desconcentración de funciones;
- VI. Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad en dependencias y entidades y estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos, a efecto de que sean aprovechadas y aplicadas con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia;
- VII. Establecer, con la participación de otras unidades administrativas de la Secretaría y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, los criterios para formular los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos, por parte de los servidores públicos. Cuando dichos incentivos impliquen afectaciones al presupuesto éstos se determinarán conforme

a las políticas y normas que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- VIII. Prestar asesoría en materia de desarrollo administrativo a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IX. Diseñar, coordinar y supervisar el Sistema de Evaluación del Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal con la participación de otras áreas administrativas de la Secretaría, y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estableciendo metas y objetivos de servicio de las propias unidades administrativas de las propias dependencias y entidades, evaluando su cumplimiento.
- X. Determinar los métodos y modelos para la evaluación del desempeño en los servicios que prestan a la ciudadanía las dependencias y entidades;
- XI. Realizar por cuenta propia o a través de terceros, estudios de medición de resultados de los objetivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como del desempeño de sus unidades administrativas, con base en los parámetros previamente especificados y concertados;
- XII. Dar seguimiento a los programas de desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, así como captar y difundir, en coordinación con la Dirección de Comunicación Social, los resultados del proceso de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades.

El proyecto de Servicio Profesional de Carrera de esta Unidad se finca en el Promap y en los objetivos y en uno de sus subprogramas antes descrito. Este proyecto tiene como principal instrumento al Servicio Profesional de Carrera cuyo objeto es el de la profesionalización y capacitación de los servidores públicos. No es interés de este proyecto, los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio público, ni la carrera administrativa, que son elementos más cercanos a un Servicio Civil de Carrera.

Por su parte, la Unidad del Servicio Civil, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es de reciente creación y se incorporó a la estructura orgánica a partir del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1998. Compete a la Unidad del Servicio Civil:

- I. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de Servicio Civil de Carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria;
- II. Expedir normas y emitir dictámenes en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y, en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información y registros correspondientes;
- III. Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal;
- IV. Establecer políticas y expedir normas sobre las estructuras ocupacionales y registrar éstas, así como racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades;
- V. Autorizar y registrar, conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en el ámbito de sus respectivas competencias, las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como sus modificaciones;
- VI. Estudiar y emitir soluciones, en los términos de las disposiciones legales aplicables, sobre beneficios con el cargo al erario federal, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones;
- VII. Establecer y expedir la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público;
- VIII. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales, así como dictar y expedir las normas y metodología, criterios y establecer los procedimientos a que deberá sujetarse la formulación del presupuesto en materia de servicios personales de las dependencias y entidades, para su posterior integración al Presupuesto de Egresos de la Federación;
- IX. Diseñar y proponer, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional;
- X. Promover, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, los programas de modernización administrativa en materia de organización, desconcentración, descentralización, sectorización, y sistemas con las dependencias y entidades; evaluar los avances de la modernización de la

administración pública federal y proporcionar asesoría y apoyo técnico en estas materias;

- XI. Dictaminar, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior, así como registrar las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades, y
- XII. Resolver los asuntos que las disposiciones legales que integren el régimen de los servidores públicos y las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario.

Con respecto al proyecto de Servicio Civil de Carrera, en un primer momento correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborar el proyecto de ley. La Unidad de Servicio Civil (USC) fue la encargada de elaborar la propuesta, que consiste en lo siguiente<sup>85</sup>:

- 1) Un sistema de reclutamiento claro y abierto que cuente con convocatorias dirigidas tanto al personal de entidades públicas como al mercado laboral general. Los requisitos son la aprobación de tres exámenes: uno de conocimiento general, uno psicométrico (ambas pruebas a cargo de la USC) y un examen técnico, que correrá por cuenta de la dependencia a la que quiere ingresar. Finalmente, se prevé una entrevista a cargo de la entidad o dependencia contratante.
- 2) Los cargos de libre designación (de confianza) en las dependencias serán para ocupar los puestos de secretarios, subsecretarios y el equipo básico de apoyo (secretarios ejecutivos y privados, grupos de asesores y choferes). Los secretarios y subsecretarios podrían nombrar a la mitad de los directores generales, la otra mitad estará ocupada por funcionarios de carrera.
- 3) El sistema de compensaciones estaría conformado por tres factores: sueldo, estímulos y prestaciones. la evaluación de los puestos para otorgarles el salario sería hecha por la USC con base en una metodología propia.

---

<sup>85</sup> Juan Pablo Guerrero Amparán, *Op. cit.* p.p. 21-22.

4) La capacitación y educación formal de los trabajadores se haría con base en las necesidades de cada puesto.

5) Las promociones podrán ser de tres maneras: en primer lugar, pueden ser de grupo, lo que significa que el funcionario tomará más responsabilidad. En segundo lugar, podrá ser de nivel salarial. La última sería promoción de grado, que incluye tanto aumentos de responsabilidad como del salario.

6) El sistema de evaluación incluirá cinco objetivos: la observancia de los procesos establecidos, las contribuciones a las mejoras del servicio, el cumplimiento de los objetivos, la capacitación adquirida y las características profesionales del trabajador en su desempeño.

7) La separación de un servidor público podría ocurrir por seis causas: voluntaria, mala conducta, mal desempeño, no ascenso en siete años, desplazamiento por libre designación y recorte del personal.

8) Con el personal de base se producirá una contradicción a la hora de implementar el Servicio Civil de Carrera, porque su sistema escalafonario responde a la antigüedad y no al buen desempeño. La Secretaría de Hacienda tiene tres propuestas al respecto: a) la incorporación del personal de base al modelo propuesto (sea derogando la LFTSE e incorporando a los trabajadores a la Ley del Servicio de Carrera Federal, o sea manteniendo ambas leyes, haciéndolas compatibles entre sí. b) Acceso de personal de base al nuevo sistema, mediante la renuncia a su base. c) La posibilidad de mantener dos regímenes independientes, uno para el personal de base y otro para el de confianza. En los dos primeros casos, ello implicaría cambios que afectarían a la estructura legal sobre la que se erige el poder de la federación de sindicatos, así como la continuidad de sus líderes tradicionales.

Aunado a las observaciones de Guerrero Amparán, se considera que tal proyecto, tiene esquema demasiado centralizado en cuanto a su operación; se concluye que una sola Unidad como lo es la del Servicio Civil es insuficiente para manejar una administración pública como la federal. Por otra parte, de acuerdo con el esquema que se propone es muy discrecional en cuanto al manejo de los puestos y eso evidentemente rompe con el principio de igualdad que promueve un Servicio Civil Carrera. Por último, se considera que la inviabilidad del proyecto radica en tratar de incluir al personal de base, sobre todo considerando que ellos cuentan con sistema de escalafón, en el que los criterios para las promociones son otros.



En fin, como se puede observar, ambas unidades tienen atribuciones y proyectos de Servicio Profesional de Carrera y Servicio Civil son complementarios, que superan por mucho lo que se habla estatuido al respecto. Sin embargo, existen documentos y testimonios que indican que al parecer no ha existido la suficiente coordinación entre estas dos unidades para emprender un proyecto de carácter conjunto; por el contrario, al parecer existen diferencias sustanciales en cuanto a la concepción de la idea de lo que debiera ser un Servicio Profesional de Carrera o un Servicio Civil de Carrera para la administración pública federal, tanto en aspectos legales, administrativos como políticos, a tal grado que pareciera ser que esa posibilidad de implantación quedará cancelada para este sexenio. Todo esta controversia se encuentra documentada en un texto Juan Pablo Guerrero Amparán con el título "Un estudio de caso de reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un Servicio Civil a nivel federal" en Documento de Trabajo, División de Administración Pública Edita el CIDE, México 1997; el cual se recomienda ampliamente.

Lo que es una realidad es que todos los esfuerzos antes descritos han carecido del ropaje de un régimen democrático. Se tiene que admitir que todavía el régimen del país es un mezcla entre autoritarismo y democracia, entre patrimonialismo y mérito, entre clientelismo y ciudadanía, por lo tanto, no existieron ni han existido las condiciones propicias para el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera.

No obstante, a la par de los esfuerzos de carácter global, se han realizado esfuerzos de carácter sectorial que deben ser tomados en cuenta, de tal forma, que actualmente existen nueve organizaciones públicas que tienen un "Servicio Civil de Carrera" o en las cuales su normatividad ya contempla esta figura jurídica-administrativa; éstas son:

Secretaría de Relaciones Exteriores (desde 1934)  
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática  
Secretaría de Educación Pública (carrera magisterial)  
Procuraduría General de la República  
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal  
Comisión Nacional del Agua  
Procuraduría Agraria

## Instituto Federal Electoral

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Sistema de Administración Tributaria).

Además de éstas, habría que agregar el personal que forma parte del Poder Judicial a través de sus Consejos de la Judicatura, cuyo ingreso se realiza por concurso de oposición, así como a las universidades públicas que cuentan con profesorado de carrera cuyo procedimiento de ingreso es similar al anterior.

Se considera que a diferencia de lo que ha sucedido con la mayoría de las propuestas y esquemas del gobierno federal que se transfieren a los estados y municipios, en una suerte de cascada, pareciera ser que en el caso de lo que se pretende como Servicio Civil de Carrera se está registrando un fenómeno distinto, que es de abajo hacia arriba; o sea, se está constituyendo la tendencia del establecimiento del Servicio Civil de Carrera en todo el país a través del conjunto y multiplicación de propuestas individuales para generar un movimiento de carácter nacional. Este fenómeno, es sin lugar a dudas, sumamente interesante y habría que estar al pendiente de cómo se desarrolla.

Sin embargo, si se parte de que un Servicio Civil de Carrera tiene un impacto en todo el conjunto de instituciones del país llámense jurídicas, políticas, administrativas y económicas, existen verdaderas reservas en cuanto a si las organizaciones públicas antes mencionadas, en efecto están ejerciendo un Servicio Civil de Carrera. La apreciación que se tiene es que los sistemas que se están utilizando tienden más hacia la Servicio Profesional de Carrera y al desarrollo organizacional.

Por otra parte, sigue vigente la idea de poder institucionalizar el Servicio Civil de Carrera a nivel nacional, o sea, de arriba hacia abajo. Al respecto, existe incluso un propuesta de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) denominada Estrategia de Mediano Plazo para la Carrera de Servicio Civil de 1989. En cuanto a proyectos de iniciativas de Ley que se han creado en los últimos años con los siguientes títulos: Ley del Servicio Civil de Carrera (Iniciativa del Partido Acción Nacional, Octubre de 1996)\*, Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada (iniciativa presentada por el Lic. Esteban Moctezuma Barragán, Senador con licencia, abril de 1998)\*y la Ley del Servicio Civil Federal

(proyecto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1996). Propuestas que si bien son perfectibles, ya anuncian de manera significativa la necesidad de un Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal.

En el caso de los congresos locales o administraciones de los estados de la República, no se duda que próximamente se anuncien o recuperen ejercicios de esta índole y posiblemente algún día los municipios. Se utiliza el término de recuperar ya que estas instancias también en su momento han realizado esfuerzos en la materia, bastará con mencionar la Ley del Servicio Civil para el estado de San Luis Potosí del 31 de junio de 1923, la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León del 5 junio de 1948, la Ley de Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa del 19 de marzo de 1984, la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios del 22 de marzo de 1984. En el caso del Gobierno del Distrito Federal, en su calidad de entidad federativa, también se han registrado algunos esfuerzos como la Ley del Servicio Civil de Carrera en el Distrito Federal (Iniciativa del Partido Acción Nacional en la Asamblea Legislativa del D.F., agosto de 1996), la iniciativa de Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (iniciativa de ley presentada por el Gobierno del Distrito Federal, marzo de 1999), y la iniciativa de Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (presentada por el Diputado Francisco Ortiz Ayala, miembro del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, abril de 1999).

## **2.4 Razones por las que no se ha podido establecer un Servicio Civil de Carrera en México.**

En virtud de lo anterior, la pregunta obligada es: ¿Cuáles son las razones por las que no se ha podido establecer un Servicio Civil de Carrera en el país? Se identifican básicamente tres razones: razones políticas, razones jurídicas y razones administrativas.

### **a) Razones Políticas.**

Sobre las razones políticas, se puede decir que gran parte se debió al ejercicio gubernamental-unipartidista que prevaleció por mucho tiempo en el país. Un ejercicio que en aras del proyecto nacional revolucionario dispuso de todo, sin ningún tipo de cuestionamiento, y en el que el corporativismo sindical y el de las organizaciones sociales fue fundamental. Por ejemplo, el papel de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y del Partido Revolucionario Institucional han jugado un papel fundamental como órganos de legitimación política de toda acción de gobierno. Esta situación determinaba que en la realidad no había una clara distinción entre política partidista y administración, ya que en ambas los intereses eran los mismos; en el que además el sistema de botín era preponderante ¿En esa situación era necesario un Servicio Civil de Carrera? Se considera que no la había.

Al respecto, Juan Pablo Guerrero Amparán señala que, por lo menos, desde el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952), en México no ha estado clara la distinción entre los políticos electos y los altos funcionarios públicos, dado que la carrera política que ha llevado a la presidencia ha sido preponderantemente burocrática. Lo anterior, se debe a que el sistema político es autoritario y presidencialista, con la subordinación del poder legislativo y con lógicas de competencia por el poder particulares y alejadas, hasta hace muy poco (1988), del juego democrático electoral<sup>66</sup>.

En este marco, la administración pública tuvo por lo menos cinco roles esenciales para el

---

<sup>66</sup> Cfr. Juan Pablo Guerrero Amparán, "Trabas y oportunidades para el Servicio Civil en un México Democratizado" en Visión Dimensional del Servicio Público Profesionalizado Ed. Plaza y Valdés México 1999. p. 14-15.

sistema político<sup>87</sup>:

1. La administración pública se convirtió en el escenario de la contienda política, particularmente la sucesión presidencial, en el que los secretarios de Estado eran los políticos contendientes.
2. Fue el sitio de la representación corporativista y clientelar, y sustituyó al congreso en ese papel de representación.
3. Además de ser enlace entre el poder político y los sectores sociales, fue también sitio de la negociación para la asignación de esos recursos. La asignación de los recursos no se negociaba tampoco ni con los representantes distritales ni a nivel territorial. Todo ello ocurría en las secretarías de Estado y en sus aparatos administrativos. Desde la perspectiva de los secretarios de Estado, la fidelidad de los burócratas era fundamental para atender a las clientelas, los grupos de apoyo político y favorecer los fines particulares de promoción política.
4. El esquema de incentivos para los funcionarios, los individuos y los sectores sociales (costos de oportunidad de cumplir plenamente con las reglas y la falta de aplicación de sanciones), favoreció enteramente el ajuste mutuo por la vía económica, particular y por encima de la ley (por cierto, extremadamente abigarrada). La administración pública fue el medio idóneo para el enriquecimiento de los sectores sociales que la han compuesto. Al mismo tiempo, la burocracia sale internamente cohesionada e infranqueable a consecuencia de su colusión. Es decir que esto provee de un poderoso factor de cohesión interna dentro de la burocracia y frente al exterior, por las mutuas complicidades; a su vez, resta autonomía a los burócratas en el interior del sistema y frente a los superiores.
5. Finalmente, la administración pública fue el brazo ejecutor incondicional del presidente. Esta moneda tiene dos caras por el lado virtuoso, se generó un control estricto y vertical de los secretarios (y del presidente) sobre los administradores de los programas y políticas en los casos que interesaban particularmente al jefe jerárquico. En este caso, se redujeron sustancialmente los riesgos de que la aplicación no reflejara fielmente los objetivos buscados por los mandos superiores (que no forzosamente son los objetivos más deseables para los afectados por la política). Pero existe la otra cara de la moneda. Cuando los jefes no estaban personalmente - o con sus servicios más allegados - supervisando la ejecución de la política, resultaba muy difícil controlar a las administraciones. Entonces estas últimas se veían fácilmente permeadas -capturadas- por

---

<sup>87</sup> Juan Pablo Guerrero Amparán Op. Cit. p.p. 16-18.

los intereses particulares de los sectores sociales interesados o por los mismos burócratas menores, una fácil presa de la corrupción (es el caso de la policía, de los órganos encargados de los permisos, las supervisiones, la administración de justicia etc.).

Cada uno de estos roles fueron en contra de la autonomización de la administración pública y por ende de la posibilidad de instaurar un Servicio Civil de Carrera, que en cierta medida hubiera separado a la administración de la competencia política y él cual también hubiera aislado y ofrecido neutralidad a los cuerpos burocráticos y condiciones e incentivos para el ejercicio honesto y apegado a la legalidad que exige la administración pública.

Entre los roles esenciales y este último punto, se considera que radica la clave para entender la necesidad de que primero se requiere democratizar al sistema político y posteriormente la administración pública incluso a través de un Servicio Civil de Carrera. Negar la dependencia de la administración pública del sistema político y otorgarle una autonomía que nunca ha tenido, es simplemente tratar de crear proyectos de buenas intenciones. En este punto, es en el que finalmente se dilucida el porqué no se ha podido establecer un Servicio Civil de Carrera, sobre todo, si se considera que los Servicios Civiles de Carrera son productos de la democracia y el sistema político del país todavía no lo es.

Por otra parte, en México el ingreso al servicio público se realiza por conocimiento de las personas, por compromisos políticos entre los servidores públicos, por recomendaciones. Esto ha dado lugar, a lo que denomina Mauricio Merino como la subcultura administrativa de la lealtad individual, una dinámica que fue ciertamente funcional durante una larga época de la administración pública mexicana y que se sustentaba en el privilegio de valores como la lealtad y la disciplina de grupo, puestos por encima de la especialidad requerida para el desempeño de una función o nivel de profesionalismo de quien se tenía un cargo específico. De tal forma, que el sentido de pertenencia a un proyecto político compartido, y la identidad personal del colaborador con el líder formal de la organización pública eran considerados como dos elementos *sine qua non* para el desarrollo profesional<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Cfr. Mauricio Merino Huerta, "De la Lealtad Individual a la Responsabilidad". Ensayos sobre la Nueva Administración Pública Revista de Administración Pública no. 91 México 1996. p. 8-9.

De igual forma, la subcultura de la lealtad tiene también otros impactos, por ejemplo en el sentido de competencia y cooperación entre las distintas dependencias y en sus diferentes áreas del sector público. Competencia que más de las veces no es leal. De acuerdo con ese mecanismo, cada uno de los programas implementados por las oficinas gubernamentales constituye de hecho una herramienta para la construcción de poder político y para competir en la práctica con otras oficinas públicas que en el fondo persiguen el mismo objetivo. Prácticamente, lo que se crean son nichos de poder al interior de las áreas de las administraciones llámense federales, estatales o municipales. De ahí que las redes de cooperación entre distintas instancias gubernamentales no se definan tanto por las afinidades intrínsecas a los objetivos sociales que cada una persigue, cuanto por los lazos de amistad y por las alianzas políticas establecidas entre los jefes de cada equipo administrativo.

En ese sentido, un Servicio Civil de Carrera tiene también como finalidad modificar actitudes, comportamientos, niveles de responsabilidad, lealtades, crear una nueva cultura del servidores público pero con la condición de que éstas también hayan modificadas desde su seno: el sistema político.

#### **b) Razones Jurídicas**

Respecto con las razones jurídicas, las cuales guardan una relación directa con la legislación laboral burocrática prevaleciente, su enorme confusión por la existencia de múltiples ordenamientos jurídicos y marcada diferenciación sobre la situación de los servidores públicos de acuerdo con lo que señala el artículo 123 constitucional y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, han sido también razones claves para que no se haya instituido el Servicio Civil de Carrera.

Efectivamente la existencia de una legislación dispersa, que constituye lo que Guillermo Haro Belchéz llama un "laberinto jurídico"<sup>89</sup> que se materializa en falta de uniformidad, ha sido un factor preponderante para la falta de reglas claras que regulen la posición de los servidores públicos. De tal forma, que existe un régimen jurídico en el artículo 123

---

<sup>89</sup> Cfr. Guillermo Haro Belchéz, "La vigente legislación de funcionarios en México y la necesidad de su reforma" La función pública en el proceso de modernización nacional Ed. IAPEM Edo. de México 1991 p.19

constitucional para los trabajadores sujetos al apartado "A" que si bien indica el propio texto constitucional: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo", curiosamente regula la relación laboral de los empleados públicos de la administración paraestatal.

Con respecto al apartado B del artículo 123 constitucional, que establece los derechos de los trabajadores que prestan su servicio al Estado, este apartado comprende a los servidores públicos de base de la administración pública centralizada, mas no contempla al personal de confianza; particularmente esto se corrobora en la ley reglamentaria de este apartado que lleva por título Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que establece en algunos de los artículos lo siguiente:

En su artículo 4º, establece dos grupos de trabajadores: los de confianza y los de base. En su artículo 5º define como trabajadores de confianza a aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República y los tipifica como a los que se confiere poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel de Director General, Directores de Área, Adjunto, Subdirectores y Jefes de Departamento. Incluye también los puestos que desempeñan las funciones de Inspección, Vigilancia, Fiscalización, Manejo de Valores, Auditoría, Control de Adquisiciones; Almacenes e Inventarios; Investigación Científica; Asesoría de Mandos Superiores; Secretarías Particulares; Agentes del Ministerio Público; las Policías y los miembros del Poder Legislativo y Judicial. Por su parte, el artículo 6º establece, que los trabajadores de base son todos los no incluidos en el Artículo 5º y serán inamovibles.

Por último, en cuanto a este ordenamiento, de manera expresa en el artículo 8º se establece "Quedan excluidos del régimen de esta ley: los trabajadores de confianza, los miembros del Ejército y Armada...". Ello implica que, aquellos trabajadores de confianza cuya función o nivel se encuentre ubicado en el rango de los que describe la Ley, cuentan solamente con las medidas de protección al salario y los beneficios de seguridad social.

De igual forma, existe un régimen particular para los miembros de las fuerzas armadas, otro para los empleados bancarios, obviamente de los bancos que todavía son del



Estado, etc. que en palabras de Guillermo Haro Belchéz se concluye: "El laberinto termina por convertirse en un auténtico callejón sin salida al convivir con esta diversidad legislativa toda una gama de reglamentaciones propias de cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada"<sup>90</sup>.

Para dar una idea de la existencia de diversos ordenamientos jurídicos para regular la función pública, a continuación se enuncian algunos de los más significativos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 123 constitucional. Diario Oficial de la Federación. Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) 5 de febrero de 1917.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional D.O.F. 28 de diciembre de 1963.

Ley Federal del Trabajo Reglamentaria del artículo 123 apartado A. D.O.F. 1º de abril de 1970.

Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (trabajadores bancarios) D.O.F. 30 de diciembre de 1983.

Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Área Mexicanos. D.O.F. 12 de diciembre de 1942.

Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios de la Armada de México. D.O.F. 24 de diciembre de 1984.

Ley de la Disciplina de la Armada de México. D.O.F. 26 de diciembre de 1978.

Reglamento de Vacaciones del Ejército y Fuerza Área Mexicanos. D.O.F. 2 de abril de 1984.

Reglamento de Uniformes, Divisas, y Distintivos para la Armada de México. D.O.F. 7 de septiembre de 1945.

Reglamento de Estímulos Sociales y Económicos del Ministerio Público Federal. D.O.F. 17 de mayo de 1993.

Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social. D.O.F. 30 de agosto de 1991.

Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal. D.O.F. 20 de febrero de 1990.

Reglamento de Estímulos Sociales y Económico de la Policía Judicial Federal. D.O.F. 26

---

<sup>90</sup> Guillermo Haro, Belchez, *Op. cit.* p. 19

de marzo de 1993.

Ley de Ascensos de la Armada de México. D.O.F. 14 de enero de 1985.

Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Área Mexicana. D.O.F. 7 de enero de 1956.

Ley de Recompensas de la Armada de México. D.O.F. 14 de enero de 1985.

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. D.O.F. 31 de diciembre de 1975.

Ley del Servicio Exterior Mexicano. D.O.F 4 de enero de 1994.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. D.O.F. 31 de diciembre de 1982.

Aunado a estos ordenamientos habrían que mencionarse los de las entidades federativas, los cuales han sido expedidos por las legislaturas de los estados, pero que desafortunadamente - en palabras de Guillermo Haro Belchéz - muchos de ellos están hechos con criterios muy particulares y dispares, por lo que existe la situación de que no se apegan a los principios que dicta el apartado B del art. 123 constitucional<sup>91</sup>.

En virtud de lo anterior, son urgentes las reformas a este precepto constitucional, con el propósito de que se genere una nueva legislación con las siguientes características: que sea incluyente (por ejemplo, que no deje fuera a los servidores públicos de confianza), uniforme( que contenga criterios y lineamientos únicos y homogéneos) y general (que no haga distinciones de servidores públicos). Pero sobre todo que de lugar a nuevas figuras, como serían las propias de un Servicio Profesional de Carrera y Servicio Civil de Carrera: como la implementación de nuevos mecanismos de selección e ingreso, estabilidad en el empleo, desarrollo profesional, carrera administrativa, premios e incentivos y retiro digno.

Este punto es fundamental, las razones por las que no se ha establecido un Servicio Civil en el país, obedecen a que no existieron y han existido las condiciones jurídicas suficientes que lo sustenten. Debe quedar claro, que no podrá existir un Servicio Civil de Carrera si no se modifica el marco jurídico vigente, el proceso no es al revés como mucha gente piensa, por el contrario, lo absurdo es que aparentemente existan Servicios Civiles de Carrera en este país, cuando ni siquiera existe un marco jurídico laboral adecuado para los servidores públicos.

---

<sup>91</sup> Cfr. Haro Belchez, Guillermo Op. cit. p. 20.

En este apartado, se confirma lo que se ha sostenido, si no existen las condiciones jurídicas suficientes de un sistema democrático, difícilmente cobrará vida una figura como lo es el Servicio Civil de Carrera.

### **c) Razones Administrativas.**

Sobre las razones administrativas, habría que decir que están ligadas a la falta de una cultura administrativa basada en la eficiencia, eficacia, calidad en el servicio, y apertura a la opinión ciudadana. Por el contrario, la administración pública ha adquirido una imagen de desprestigio creada por la corrupción, la ineficiencia, el autoritarismo, el nepotismo<sup>\*\*</sup> y el patrimonialismo<sup>\*</sup>. Términos contrarios al espíritu de un Servicio Civil de Carrera.

De igual forma, los medios por lo que se accede a la administración pública y la posición política de una gran parte de los servidores públicos, también genera disfunciones de tipo administrativo. Las más conocidas están asociadas a la improvisación con la que se desempeñan no pocos funcionarios de todos los niveles, o con el costoso aprendizaje que a la postre debe pagar toda la sociedad. Por otra parte, también está el mecanismo de evaluación sobre el desempeño de los servidores públicos, que es más de las veces aplicado por los jefes inmediatos, dejando de lado procedimientos claros y objetivos que efectivamente demuestren la capacidad o incapacidad de los servidores públicos.

Por otra parte, "el sistema de remuneraciones para los servidores públicos no es acorde con los sueldos del mercado, de tal manera que el ingreso de las personas que toman decisiones de carácter nacional no se refleja en su ingreso, que son muy similares a los que tiene una persona con el nivel bajo de una gerencia, en una empresa mediana o pequeña de la iniciativa privada. Se tienen salarios poco competitivos. La descapitalización del recurso humano dentro del sector público cada día atrae a gente con menos aptitudes o calificaciones y, algo muy importante, se generan o provocan conductas ilícitas dentro del sector<sup>\*\*2</sup>, o prácticas de corrupción.

Esto ha provocado por una parte, que un buen número del personal que se desarrolla en

---

<sup>\*\*</sup> Tendencia a favorecer en cargos, premios a familiares y conocidos.

<sup>\*</sup> Utilización de los bienes y recursos como bienes personales.

<sup>\*\*2</sup> José Juan Sánchez González, "Profesionalización del servicio público: antecedentes y perspectivas en México" Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad Ed. CNCP y S, ITAM y Universidad Anáhuac México

la administración pública y que no percibe elevados sueldos, en más de las veces cuentan con dos o más fuentes de ingreso adicionales, a veces dentro de la propia administración pública, lo que trae como consecuencia que los puestos que se ocupan no desarrollen de manera óptima la funciones que debiesen cumplir, y no haya un verdadero compromiso de los servidores públicos con la institución.

También se carece de un sistema de desarrollo del servidor público dentro de las organizaciones. Esto significa que no existe un sistema que califique y reconozca el desarrollo del servidor público, sobre todo si éste ha adquirido mayores conocimientos o habilidades dentro de la función pública que desempeña; que le permita ir ascendiendo a niveles superiores. La ausencia de instrumentos objetivos de evaluación del desempeño, también cancela la posibilidad de ascender a puestos superiores. El sistema no está basado en el mérito sino en la lealtad personal.

Todo lo anterior, se puede corroborar y sintetizar en el diagnóstico sobre la problemática actual de la administración pública federal realizado por la Secretaría de Hacienda. Al respecto, la secretaría señala que los principales puntos problemáticos se dividen en cuatro esferas<sup>93</sup>:

- 1) Las compensaciones son el primer motivo de preocupación. El sueldo que perciben los funcionarios públicos se divide entre el sueldo base muy poco remunerado y que cuenta con fundamento legal, y las compensaciones, que constituyen la mayor proporción del ingreso, pero no tienen un respaldo legal sólido. La uniformidad en el sueldo según el nivel jerárquico no contempla las diferencias en el grado de responsabilidad. Y el monto de los salarios insuficiente frente al mercado de trabajo, constituye una de las fuentes de corrupción, en el diagnóstico de Hacienda.
- 2) La contratación de los funcionarios públicos no obedece a un esquema único que regule los procesos de selección, reclutamiento, ingreso, desarrollo profesional y separación. Prevalece la discrecionalidad del superior jerárquico que contrata y controla verticalmente a sus subalternos, que generalmente sólo responden ante él.
- 3) El desarrollo profesional de los servidores públicos no cuenta con una visión

---

1999 p. 232.

<sup>93</sup> Juan Pablo Guerrero Amparán, "Un estudio de caso de reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un Servicio Civil a nivel federal" Documento de Trabajo, División de Administración Pública Ed. CIDE, México 1997 p. 21

estratégica de largo plazo. La carrera depende del jefe administrativo del grupo del cual forma parte el funcionamiento. Si el superior es removido o reubicado, igual suerte corren sus subalternos.

4) La separación es conflictiva, pues no hay ningún tipo de seguridad en el empleo para los funcionarios de confianza. Además constituye otra fuente de corrupción, pues la inseguridad en el empleo es un incentivo para usufructuar, aunque sea al margen de las normas, los recursos públicos y la información privilegiada de esos puestos.

Otro problema de carácter administrativo, es el que se registra con personal que goza de inamovilidad en el puesto ( puestos de apoyo administrativo, secretarias, auxiliares, mensajeros, en alguno casos analistas, jefe de oficina etc.), que la mayoría de las veces es manejado por personal sindicalizado. Si bien no se trata de satanizar al personal sindicalizado, por la posición que goza la mayoría de este personal, las más de las veces no ejercen adecuadamente las actividades que se le encomiendan. Este problema es muy palpable en instituciones que cuentan con un gran número de estas características. Un ejemplo de ello, lo es el Gobierno del Distrito Federal que cuenta entre sus filas con 109,000 mil trabajadores sindicalizados de una estructura total de 283,980 mil servidores públicos ( datos de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno del Distrito Federal), que representa poco menos de la mitad del estructura del personal. Sin embargo, el problema se agudiza aun más por el peso que tienen casi todas las secciones del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal (SUTGDF), que prácticamente en más de una vez, han cerrado instalaciones completas del Gobierno del Distrito Federal por demandas no satisfechas; situación como la antes descrita ha paralizado las actividades y por ende ha generado perjuicios a la ciudadanía, sobre todo si de por medio existen trámites por resolver. De igual forma, el fantasma del corporativismo también ha hecho acto de presencia, sobre todo cuando un sindicato como el SUTGDF con tintes priístas (tal como los señalan sus Estatutos), simplemente no coincide en proyectos del gobierno actual del Distrito Federal, que es un gobierno de oposición, por lo que las dificultades de coordinar funciones y para gobernar la Ciudad de México son mayores.

Por último, está la inexistencia de metas y cooperación intersecretariales o interorganizacionales. En la práctica, las oficinas públicas no suelen establecer vínculos

---

formales ni procedimientos de cooperación asentados en la cercanía de sus propósitos públicos, a menos que haya razones políticas específicas. Por el contrario, la práctica más frecuente es que cada dependencia formule sus propios programas y trate de implementarlos sobre la base de sus propios recursos, aun cuando sea evidente que podría alcanzar mejores resultados mediante la cooperación con alguna otra dependencia complementaria. Y al mismo tiempo, esa preferencia por la exclusividad cuando por el aislamiento tiene su correlato en el trato generalmente discreto - cuando no secreto- de la información que se produce en cada una de las dependencias. De tal forma, que la competencia por los espacios políticos suele imponerse sobre las posibilidades de cooperación entre órganos de gobierno, incluso dentro de una sola dependencia<sup>94</sup>. Los ejemplos abundan, están los casos de los desastres ecológicos en los que es sumamente notoria la falta de coordinación y cooperación que da entre las tres instancias de gobierno. Todo este manejo político y administrativo de competencia, falta de transparencia y falta de cooperación tienen por añadidura una repercusión en el diseño e implementación de políticas públicas.

Otro ejemplo, de la ausencia de una cooperación intersecretarial o de la existencia de metas comunes, es lo que acontece con la propuesta de profesionalización de los servidores públicos de la Secretaría del Contraloría y Desarrollo Administrativo materializada en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, y la propuesta del establecimiento de un Servicio Civil de Carrera por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por principio hay diferencias de criterios por ambas secretarías en cuanto la concepción y forma de profesionalizar a los servidores públicos y en cuanto a la idea de cambio en las estructuras organizacionales, entre otros puntos. Por lo que por esa falta de cooperación, entre uno y otro criterio, se ha propiciado que no se hayan podido llevar a cabo tales proyectos en lo que va del sexenio del gobierno de Ernesto Zedillo.

Las prácticas y modos de ser de la administración pública antes descritas, evidentemente no ha sido el campo propicio para el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera, pero tampoco un Servicio Civil de Carrera por sí sólo cambiará y mejorará las condiciones existentes, es indispensable la existencia de instituciones democráticas que permitan la existencia y el desarrollo de esta figura.

---

<sup>94</sup> Mauricio Merino Huerta Op. cit. p. p. 13-14.

## **2.5 ¿Porqué es necesario el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera en México?**

En el apartado 1.2 de esta investigación se identifican los factores que al parecer y dada su combinación han generado un campo propicio para contar, ahora más que antes, con una administración pública moderna caracterizada por altos niveles de eficiencia y eficacia en su quehacer político-administrativo; por brindar servicios públicos de calidad, y de contar con una plantilla de servidores públicos profesionalizados, en todos los niveles, y sobre todo competitivos en su desempeño. Para ello, se parte de la identificación de cuatro posibles factores como los causantes de esa necesaria modernización: la existencia de sociedades más informadas y participativas en la gestión pública y la revalorización del espacio público; la globalización económica; el factor tecnológico; y la alternancia en el poder político en un escenario de democracia.

Se considera que es el último factor, es el que faltaba como detonador del proceso de modernización de la administración pública, por supuesto en combinación con los otros tres. Sin duda, la aparición de la democracia en México ha venido a cambiar las condiciones que por mucho años prevalecieron en el país. Al respecto, Juan Pablo Guerrero Amparán señala :

"1. Primero, el escenario de la contienda política pasa de la burocracia a la arena de las elecciones y los partidos políticos. Se distinguen por lo tanto los políticos (que deben tener una carrera partidista o electoral, generalmente iniciada a nivel regional) de los funcionarios públicos.

2. Con la creciente independencia del congreso, éste se convierte en el órgano de representación, pues ahí se deciden las formas y montos de asignación de recursos, así como las reglas del juego formales - las leyes- que regulan la vida de los sectores sociales. Se ha visto ahora con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando por primera vez se han acercado al congreso los sectores sociales interesados en ver representados sus objetivos en las disposiciones legales (los empresarios con el Partido Acción Nacional para una reforma fiscal y reducción de impuestos, los burócratas con el Partido de la Revolución Democrática para incremento

salarial), es decir la democratización introdujo para la política en México el principio de la división de poderes, que ofrecerá al congreso su papel especializado de legislador, le proporcionará la posibilidad de agregar su opinión en el diseño y hechura de las políticas públicas y le dará un papel supervisor de la actuación del ejecutivo y sus administraciones.

3. Por lo anterior, la administración pública ya no será el interlocutor exclusivo entre el Estado y la Sociedad<sup>95</sup>.

Aunado a ello, la presencia de fuertes organizaciones civiles han presionado por una mayor eficiencia de la administración, ha surgido la oportunidad de que la burocracia se dedique más claramente a la administración de los asuntos gubernamentales, con más amplios márgenes de autonomía. En ese sentido, la incertidumbre en los próximos años para todos aquellos que ganen alguna contienda electoral (independientemente del partido del que formen parte) será contar con burocracias que respondan a sus objetivos y políticas, para posteriormente, garantizar su continuidad. Para ello es necesario mejorar el desempeño de las administraciones a través del incremento del profesionalismo de los burócratas, con el fin de satisfacer las necesidades del electorado en forma eficiente y honesta que reduzca la arbitrariedad y la corrupción. De igual forma, se hace necesaria la continuidad en programas y políticas. Es en este contexto, en el que la cuestión del Servicio Civil ha adquirido una verdadera relevancia.

Por lo que en cuanto a eficiencia y autonomía de la administraciones públicas se refiere (en un contexto de democracia), se coincide con Manuel Villoria en pensar y sustentar lo siguiente: "necesitamos un modelo de modernización de la Administración Pública que defienda y potencie la democracia; ésta entendida no como la ley de la mayoría, sino como la regla de juego que permite que la múltiple diversidad de opiniones se exprese y se confronte... a través de la polémica, de la discusión de foros, parlamentos, etc."<sup>96</sup> Al final, dice Villoria, la modernización de la Administración Pública debe ser un instrumento más para minimizar los riesgos de esta máquina desbocada que es la sociedad moderna<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Juan Pablo Guerrero Amparán, *Op. cit.* p.19-20

<sup>96</sup> Manuel Villoria Mendieta, La modernización de la administración pública como instrumento al servicio de la democracia Ed. Ministerio de Administraciones Públicas Madrid, España. 1996. p.39.

<sup>97</sup> *Ibidem.* p. 65



Es importante señalar, que no puede seguir viéndose a la modernización de la Administración Pública y el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera, como una solución a problemas de eficiencia y de calidad, ni como simples paliativos a problemas de corrupción y de incapacidad en los servidores públicos. Por principio, tendrá que analizarse como un asunto mucho más complejo y que precisamente tenga que ver con la consolidación de la democracia de este país. La reforma en lo político necesariamente debe ir de la mano de la reforma económica, pero también de la reforma administrativa.

Por estas y otras razones, la modernización de la Administración Pública debe contribuir a la profundización y mejora del servicio público a través del establecimiento de un Servicio Civil de Carrera, pero, sin descuidar el control de esta maquinaria y sus tentativas de institucionalización excesiva, y sin destruir el papel de la democracia representativa y su sistema de articulación de intereses. Todo ello implica la necesidad de que la Administración Pública contribuya con su desempeño, a la construcción de la democracia y al fortalecimiento de la esfera pública, centro necesario de configuración del debate público.

El escenario de fortalecimiento de las instituciones y de transición a la democracia por el que atraviesa el país requiere de reglas e instrumentos *ad hoc* a ese proceso de transformación, antes de pasar a figuras propias de las democracias como lo es un Servicio Civil de Carrera, se deberán crear las condiciones para ello. Es así que, una vez que se creen las condiciones mínimas de la democracia, entonces si podremos pensar en la necesidad y beneficios de contar con un Servicio Civil de Carrera.

En ese escenario, la modernización de la administración pública y el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera también tendrán que verse como elementos coadyuvantes para el fortalecimiento de la gobernabilidad de este país. Si parte de la idea de Joan Prats que la gobernabilidad es un atributo de las sociedades no de sus gobiernos, se debe entender ésta como la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y las oportunidades que se le plantean en un determinado tiempo. Gobernabilidad no es estabilidad política, sino creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo. Al ser también una cualidad de la sociedad, también depende de los valores, las actitudes y los modelos mentales prevalecientes en la Sociedad Civil, es decir, del capital social o cultura

cívica de los individuos y organizaciones que la integran. Consiguientemente un programa de fortalecimiento de la gobernabilidad será mucho más que un programa de reforma o modernización del gobierno y afectará al concepto mismo de ciudadanía. En ese sentido, se ha señalado, con razón que el enfoque de gobernabilidad va más allá de la reinención del gobierno, pues exige reinventar también la ciudadanía y la propia Sociedad Civil<sup>98</sup>.

Según Joan Prats: "los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios, sino de la convivencia social, si la sociedad no los integra en la cultura cívica ni los exige consiguente y eficazmente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente. Si las fuerzas sociales y la opinión pública no reconocen la necesidad y el valor social de la función pública será muy difícil que ésta se "reinvente" a base de pedir a los funcionarios que se superen tirándose de sus cabellos"<sup>99</sup>. En ese sentido, debe quedar muy claro, que una de las partes más interesadas en una figura como lo es el Servicio Civil de Carrera no sólo deben ser los gobiernos sino también la sociedad.

Es precisamente, en este punto en el que se reconoce la importancia de un Servicio Civil de Carrera, ya que no solamente su función y resultados se circunscriben al terreno de lo organizacional sino también su existencia propicia la generación de valores, formas de convivencia social, creación de una cultura cívica. De ahí la insistencia de que necesidad de la creación y existencia de condiciones democráticas que propicien el desarrollo fértil de un Servicio Civil de Carrera.

Por su parte, el sistema funcional de mérito, debidamente articulado, garantiza no sólo la eficiencia asignativa, la durabilidad de los compromisos legislativos, la confianza social y la seguridad jurídica, sino que es además, el arreglo institucional garantizador de la eficiencia interna de los organismos y agencias administrativas. Por lo tanto, es fundamental que el país en vías de transitar a una escenario de democracia y de consolidar sus instituciones y organizaciones, ahora más que antes, establezca el campo propicio para establecer un Servicio Civil de Carrera.

---

<sup>98</sup> Cfr. Joan Prats I Catalá, "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática" Revista Iberoamericana de Administración Pública No. 1 Julio- Diciembre de 1998 Ed. Instituto Nacional de Administración Pública Madrid, España 1998. p. 22

<sup>99</sup> Ibidem., p. 23.

El Servicio Civil de Carrera tiene que ser visto como un elemento que contribuya a la construcción de la necesaria cultura del servidor público. A través de esta figura, se tiene que transitar de la subcultura de la lealtad individual a la subcultura de la responsabilidad - como la denomina Mauricio Merino<sup>100</sup> -, en la que se hagan presentes cambios fundamentales: como la instauración de un sistema diferente de ingreso de los servidores públicos al sector público, a través de criterios claros y objetivos; un sistema de evaluación permanente de los puestos públicos; la existencia de un sistema de profesionalización y actualización continuos; la existencia de una competencia interorganizativa sana en la que se entrelacen metas y objetivos; estabilidad en el empleo para los servidores públicos; implementación de criterios de calidad, eficiencia y obtención de resultados en todas las áreas de la función pública y se establezca un sistema de incentivos y promociones.

De igual forma, el Servicio Civil de Carrera también tendrá que ser visualizado como un elemento más para fortalecer la capacidad de gobernar. Si la tendencia es gobernar con políticas públicas en las que esté de por medio la incorporación de la opinión pública en la toma de decisiones de la mayoría de los asuntos, es primordial contar con un cuerpo de servidores públicos especializados para afrontar los problemas y nuevos desafíos de la Administración Pública del país, sensibles a las demandas sociales y capaces de transformar los requerimientos públicos en políticas y acciones de gobierno. De ahí que la tendencia inminente sea la de establecer un Servicio Civil de Carrera en el país.

Para englobar todo lo antes señalado, es sustancial señalar que el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera será un institución más de la nueva vida institucional por la que atraviesa el país, pero lo que es más, además de formar parte de ella, la fortalecerá. Ya que además de fortalecer la vida democrática de este país que implica fortalecer a las instituciones políticas, económicas y sociales participará en su transformación, y contribuirá a elevar la vida de los ciudadanos. Su papel es fundamental ya que a partir del cambio en lo organizacional que se propone, impactará en el comportamiento tanto de los propios servidores públicos como en las relaciones del Estado con la sociedad, sin duda, para mejorarla y a procurar una mejor convivencia y beneficio para ambos.

El Servicio Civil de Carrera modificará valores, cultura tanto burocrática como ciudadana,

---

<sup>100</sup> Cfr. Merino Huerta, Mauricio Op. cit. p. 11.-15.

intereses, actuaciones, desempeño, trato, diálogo, lenguaje y modo de vida tendiente, por supuesto a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y a hacer más fuerte y saludable la vida del Estado y de las instituciones. De no establecerse se estará cerrando la puerta a una buena parte de la democracia que necesita este país. De ahí la importancia de propiciar las condiciones para hacerlo.

### **3.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.**

#### **3.1 Antecedentes Históricos.**

##### **a) Aspectos Jurídicos y Políticos.**

Históricamente, la Ciudad de México ha sido el más importante centro económico, político y cultural del país, y como resultado ha experimentado un enorme crecimiento urbano. Capital de Nueva España durante la colonia, pasando por la independencia política en el siglo XIX, hasta la época contemporánea se ha constituido como el eje rector tanto de la región central como de las demás ciudades del país. La Ciudad de México es la expresión más acabada del centralismo de este país.

A lo largo de su historia, la ciudad de México ha pasado por diversas formas de gobierno. En principio, de 1521 hasta la consumación de la independencia en 1821 estuvo regida por la administración virreinal española, en esta etapa rigieron las ordenanzas municipales y el Cedulario Municipal del 15 de octubre de 1522 emitidas por Carlos V Tomo I, foja 1A<sup>\*101</sup>.

El concepto de Distrito Federal para el Gobierno de la ciudad de México, se concretó de manera estricta con el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año, que conforme a la fracción XXVIII del artículo 50, del propio código político, otorgó facultades al Congreso de la Unión para elegir el lugar donde tuvieran su residencia los Supremos Poderes de la Federación.

De igual forma, el decreto que designó a la ciudad de México como asiento del Distrito Federal, el 18 de noviembre de 1824, estableció que su gobierno quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción federal. Por lo que el Distrito Federal se convirtió en el asiento de los poderes de la Unión, su territorio se segregó del Estado de México, y quedó comprendido en una área circular con centro en la Plaza mayor y un radio de dos leguas

---

<sup>101</sup> Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo Ed. Porrúa México 1993 p. 282.

(8,800 metros)<sup>102</sup>. La ley del 18 de abril de 1826 dispuso, que los pueblos cuya mayor parte de su población quedasen fuera del círculo que enmarcaba al Distrito Federal (Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan), seguirían perteneciendo al Estado de México.

Con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales en 1836 se dividió la República en Departamentos por lo que el Distrito Federal se convirtió en el departamento administrativo de México. Los departamentos a su vez se dividieron en distritos y los distritos en partidos gobernados por ayuntamientos. La incorporación de la ciudad de México al Departamento del mismo nombre se llevó a cabo en febrero de 1837. Las bases orgánicas del 12 de junio de 1843 conservaron el departamento y el Distrito de México, pero este último se dividió en los partidos de la ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla<sup>103</sup>.

Con el triunfo federalista en agosto de 1846, se restableció el Distrito Federal, así como los demás Estados de la Federación. Esto fue ratificado por el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847 cuyo artículo 6º previó, que mientras la ciudad de México fuera Distrito Federal tendría voto en la elección del Presidente y nombraría senadores. Durante esa época se expusieron numerosos bandos de policía y ordenanzas municipales.

Sin embargo, en las "Bases provinciales para la organización del país", del 22 de abril de 1853, nuevamente se les denominó a los Estados de otra forma, en esa ocasión Departamentos y el Distrito Federal se convirtió en el Distrito de México; por lo que se suprimió el ayuntamiento y se nombró un gobernador. Años más tarde, la Revolución de Ayutla restauró los Ayuntamientos. El de la Ciudad de México se compuso de un presidente, quince ediles y dos síndicos<sup>104</sup>.

Cabe agregar, que simultáneamente a la definición jurídica del Distrito Federal, la superficie de éste se incrementó en 1842 al serle incorporadas las zonas de Guadalupe

---

<sup>102</sup> Máximo Flores Vega, "El gobierno y la administración de la ciudad de México y su zona metropolitana" Gobierno y Administración Metropolitana Revista de Administración Pública no. 83. Julio diciembre 1983. México 1983 p. 34.

<sup>103</sup> Cfr. Miguel Acosta Romero, *Op. cit.* p. 285

<sup>104</sup> Cfr. Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo Tomo I Ed. Porrúa México 1993.p. 597

Hidalgo, Atzacotalco, Popotla, Tacubaya, Nativitas, Mexicaltzingo, Iztapalapa e Iztacalco y en 1859 el Desierto de los Leones para la captación de agua.

La promulgación de la Constitución de 1857 no significó cambios dentro de la situación política de la ciudad de México; los artículos 43, 46, 71 inciso g) de la misma, establecían que el Congreso tenía facultades "para el arreglo interior del Distrito Federal", y éste seguía siendo la capital como asiento de los poderes.

El decreto del 6 de mayo de 1861 dividió al Distrito Federal en una municipalidad y cuatro partidos: Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. En la municipalidad de México el ayuntamiento estaba compuesto por 20 regidores y en los partidos por siete y un procurador. De hecho esta estructura correspondía a la de los diferentes estados del país; sin embargo, en el caso de los partidos fue nombrado un prefecto que se transformó en la principal autoridad de los mismos.

En 1898 se establecieron los límites actuales incorporando al Distrito Federal al territorio del Estado de México. El Distrito Federal adquirió una nueva división territorial: una municipalidad y seis prefecturas. Años más tarde, se hizo otra reforma constitucional al artículo 72, fracción VI, por medio de la cual facultó al Congreso para "legistar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios". Posteriormente se expidió la ley del 31 de octubre, que consideraba al Distrito Federal como parte integrante de la Federación<sup>105</sup>.

En el Diario Oficial de la Federación del 26 de marzo de 1903 se expidió la "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal que estableció un nuevo sistema para el Distrito Federal la cual lo dividió en 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa<sup>106</sup>.

De esta forma, el Distrito Federal se regía por las leyes que expidiera el Congreso de la Unión, y en el orden político y municipal, dependía del Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, menos en lo que por ley expresa correspondía a otras secretarías. En la cúspide se encontraba el Consejo Superior de Gobierno del

---

<sup>105</sup> Andrés Serra Rojas, *Op. cit.* p. 598.

<sup>106</sup> Miguel Acosta Romero, *Op. cit.* 287.

Distrito Federal que se integraba por tres funcionarios: el gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director General de Obras Públicas. La línea jerárquica descendía hasta las trece municipalidades existentes; a través de los prefectos políticos que se convirtieron en jefes políticos que tenían a su cargo el gobierno y la administración de los diversos ramos del servicio público en cada una de las municipalidades<sup>107</sup>.

De acuerdo con Ignacio Pichardo Pagaza, dichos funcionarios eran nombrados y removidos libremente, por medio de la Secretaría de Gobernación. De acuerdo con este autor "los sacudimientos políticos y militares de la revolución no lograron en mucho modificar la estructura política de la ciudad de México, aunque sí desquiciaron su funcionamiento<sup>108</sup>".

Como presidente de la República Venustiano Carranza envió al Congreso Constituyente de 1917 una propuesta para suprimir el ayuntamiento de la ciudad de México, sin embargo ésta no prosperó, en cambio sí fue aprobado por el Constituyente el artículo 44 constitucional que en ese entonces señalaba lo siguiente:

"El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

De igual forma, el Constituyente de 1917 aprobó por unanimidad de votos la primera parte del inciso segundo, fracción VI del artículo 73 que establecía que cada municipalidad del Distrito Federal y Territorios estuvieran a cargo de un ayuntamiento de elección directa<sup>109</sup> y un gobernador. Esta medida fue reforzada en abril del mismo año con la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que contenía capítulos relativos a las facultades y obligaciones del gobernador del Distrito y sus colaboradores directos: el Secretario de Gobierno, el Tesorero General y los Directores Generales de la Penitenciaría, Instrucción Pública e Instrucción Militar. Según dicho ordenamiento, el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del Presidente de la República, quien lo podía nombrar y remover libremente. El mismo

<sup>107</sup> Ignacio Pichardo Pagaza, *Op. cit.* p. 324.

<sup>108</sup> Cfr. *Ibidem.* p. 325.

<sup>109</sup> Andrés Serra Rojas, *Op. cit.* 599.



ordenamiento dividía al Distrito Federal en municipios, cuyo gobierno correspondía a un ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa, renovándose por mitad cada año. El Ayuntamiento de la Ciudad de México se formaba de veinticinco concejales y el de las demás municipalidades de quince cada uno. En éstas, la primera autoridad política local era el presidente municipal a quien incumbía la obligación de hacer las leyes, decretos, y bandos de su circunscripción territorial<sup>110</sup>, así como legalizar exhortos, expedir certificados de vecindad, imponer multas o arrestos y conservar el orden y la tranquilidad públicos. Es importante destacar que los presidentes de estas municipalidades eran electos por un período de cuatro años, en forma similar al de la Presidencia de la República, sin embargo el gobernador del Distrito Federal era designado en forma anual.

Esta situación prevaleció hasta que el General Alvaro Obregón envía una propuesta que reforma la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, para suprimir el régimen municipal en el Distrito Federal y encomendó el Gobierno de su territorio al Presidente de la República, creando en esa misma fecha, con jurisdicción en las antiguas municipalidades trece delegaciones<sup>111</sup>. En ese mismo año, el 31 de diciembre de 1928 se expidió la primera Ley Orgánica del Distrito Federal. De esa forma, terminó la vida municipal y se inició la vida delegacional. Así, al crearse el Departamento del Distrito Federal, por iniciativa de Alvaro Obregón se atribuye al Presidente de la República la responsabilidad del gobierno de esta entidad federativa, quien la delega en el Jefe del Departamento del Distrito Federal, con el auxilio de un Consejo Consultivo que debía representar a diversos sectores de la población de dicha entidad federativa y cuya intervención en la marcha de los asuntos encomendados al Departamento del Distrito Federal quedaba limitativamente circunscrita a los casos especificados en la ley, revistiendo características fundamentales de asesoramiento, pues sus funciones, esencialmente eran de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección.

En 1941 se expide la segunda Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal que establece una nueva división política en la que figuran la ciudad de México y 12

<sup>110</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, Derecho Constitucional Mexicano Ed. Porrúa México 1996 p. 953.

<sup>111</sup> Es interesante observar que gran parte de la decisión de transformar al Distrito Federal se debe al conflicto generado entre obregonistas y laboristas. Éstos últimos (desde 1925) prácticamente tuvieron la representación política del Distrito Federal en su etapa de régimen municipal. El cambio se propicia en el marco de la reelección de Alvaro Obregón, a quién no convenía la presencia de miembros de otro partido en el Distrito Federal que finalmente representaban votos en contra. Véase Erika Berra Sttupa, La expansión de la

delegaciones. Para 1970, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece 16 delegaciones, siendo de nueva creación Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez. Años más tarde, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1978, la que desapareció la Ciudad de México como concepto y continuó con las mismas 16 delegaciones. Posteriormente se han expedido otras leyes orgánicas del Distrito Federal, la de 1976, 1978, 1994 hasta la más reciente que es del 31 de diciembre de 1998 que lleva por título Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

En cuanto a lo que se conoce como zona metropolitana o zona conurbada, desde 1970 se iniciaron acciones informales de coordinación entre la Dirección General de Planificación del Departamento Administrativo del Distrito Federal y el gobierno del Estado de México, representado por la Coordinación de Obras Públicas y el Instituto Auris. La zona metropolitana contemplaba los municipios de Naucalpan, Tlanepantla, Ecatepec, Chimalhuacán, que se habían considerado desde 1960, a éstos se sumaron Tultitlán, Coacalco, Los Reyes La Paz, Cuautitlán, Atizapán de Zaragoza, Huixquilucan y Netzahualcóyotl; en 1980 se adhirieron Chalco, Chicoloapan, Cuautitlán-Izcalli, Ixtapaluca, Nicolás Romero y Tecamac. Es así como actualmente la mancha urbana o zona metropolitana abarca 16 delegaciones del Distrito Federal y 17 municipios del Estado de México<sup>112</sup>.

Por lo que respecta al Distrito Federal, se le debe considerar como entidad federativa de acuerdo con el artículo 42, fracción I, 43 y 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual significa que tiene población, territorio, orden jurídico y un gobierno. Orgánicamente el Gobierno del Distrito Federal se constituyó por tres poderes: el Ejecutivo a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerció mediante la figura denominada Jefe del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo con lo que señalaba la fracción VI del artículo 73 constitucional<sup>113</sup>. Con relación al poder legislativo estaba constituido por el Congreso de la Unión, de acuerdo también a lo señalado por la fracción VI del artículo 73 constitucional. En este punto, cabe destacar las reformas constitucionales efectuadas el 10 de agosto de 1987, precisamente a la fracción VI del

---

Ciudad de México y los conflictos urbanos Tesis de Doctorado en Historia Colegio de México, México 1992.

<sup>112</sup> Máximo Flores Vega, *Op.cit.* p. 34.

<sup>113</sup> Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos versión 1993. La fracción VI actualmente está derogada.

artículo 73 para crear un Órgano de Representación Ciudadana, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con el propósito de que ejerciera parte de las facultades legislativas en el Distrito Federal, en lo relativo a Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno. Y en cuanto al Poder Judicial, quedó constituido por el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común. Finalmente, la función jurisdiccional administrativa estuvo a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo creado en 1971; la justicia laboral fue ejercida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y el Ministerio Público estuvo a cargo de un Procurador de Justicia que dependió directamente del Presidente de la República.

Sin embargo, es importante apuntar que en los últimos quince años el Distrito Federal ha venido transformado gradualmente su forma de gobierno, de tal forma, que en la actualidad, cuenta con un Jefe de Gobierno electo por la ciudadanía y gran parte de la Administración Pública del Distrito Federal se ha venido transformado, por la creación de nuevos órganos y por el otorgamiento de nuevas atribuciones a las delegaciones; de igual manera la Asamblea Legislativa se ha reconfigurado. Estos puntos se verán con mayor detalle en el apartado denominado Reforma Política del Distrito Federal.

#### **b) Aspecto Económico.**

La Ciudad de México, junto con los municipios conurbados del Estado de México, denominada zona metropolitana, forman la concentración urbana más grande del país y de las mayores del planeta. En total, cerca de 20 millones de mexicanos viven o transitan por ella. En esta Ciudad se encuentra el 60% de la actividad bancaria y tres cuartas partes del ahorro financiero del país<sup>114</sup>. Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Distrito Federal aporta actualmente alrededor de un 24.1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), además de concentrar las principales actividades de la industria manufacturera y de los servicios de producción. También se ha caracterizado por un PIB per capita muy alto, casi el doble de la media nacional, lo cual es atribuible a la concentración de actividades intensivas en capital físico y humano<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> Gobierno del Distrito Federal Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000 Ed. GDF México 1998 p. 7.

<sup>115</sup> Cfr. Enrique Dávila Capalleja, "La economía de la Ciudad de México, Estructura y Perspectivas". Ensayos sobre la Ciudad de México Ed. Ciudad de México Librería y Editora México 1992 p. 46.

Como lo señala Alicia Ziccardi, la Ciudad de México, por ser el asiento de los poderes federales y por su amplia burocracia, contó con amplias ventajas pero también con desventajas. En cuanto a las primeras, en esta ciudad se concentraron importantes recursos para crear condiciones adecuadas al papel que ocupaba en el contexto nacional e internacional. A ello se sumó el haber sido el espacio de localización de la industria manufacturera que impulsó el desarrollo por sustitución de importaciones desde los cuarenta y que requirió para ello de la creación de infraestructuras y servicios de la producción, así como un amplio parque habitacional, equipamiento y servicios públicos para la abundante mano de obra que el mismo demandaba. Trabajo y condiciones de vida fueron los principales factores que estuvieron presentes en los procesos migratorios campo-ciudad que protagonizó esta metrópoli, durante varias décadas. Con respecto a las segundas, a pesar de ser el territorio del país más dinámico en cuanto a actividades académicas y mejor dotado de infraestructura es un espacio urbano, fragmentado, segregado, en el que coexisten niveles de vida altos y medios, con periferias paupérrimas habitadas por las clases populares<sup>116</sup>.

Efectivamente, la centralización fue promovida deliberadamente por el modelo de desarrollo estabilizador (1940-1970), que al producir un espejismo de bienestar económico atrajo importantes flujos financieros y migratorios a la ciudad, que a pesar de su sensible reducción durante los últimos años<sup>117</sup>, estimuló un importante desarrollo urbano económico y social de la entidad. Sin embargo, al realizarse sin una planeación adecuada, se generó en la ciudad una sobredemanda de servicios urbanos y graves condiciones de hacinamiento, que hasta la fecha no sólo no han sido resueltos, sino que se han potencializado y dado origen a nuevos problemas como el desempleo<sup>118</sup>, el crecimiento de la economía informal, la inequidad social<sup>119</sup>, la inseguridad pública, la

---

<sup>116</sup> Cfr. Alicia Ziccardi, Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital Ed. Porrúa y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM México 1998 p. 24

<sup>117</sup> Datos del Consejo Nacional de Población, los cuales indican que para 1997, registraron que la tasa de crecimiento anual de la población para el país fue de 1.94 y el para el D.F. de 0.54, aunque la disminución ha sido importante, la población siguió creciendo en términos absolutos. Por otro lado, el D.F. se ha convertido en una entidad expulsora más que receptora, cálculos para el mismo año reportaron que el 41.5% de la población nacida en ésta vivía en otro estado. La población menor de 15 años y en edad mediana representó el 27.7% de la población total.

<sup>118</sup> La tasa general de desempleo abierto para abril de 1997 en el D.F. fue de 5.6%, y aunque para abril de 1998 se redujo en un 3.7% continuaba siendo una de las más altas.

<sup>119</sup> Cabe destacar que el problema más grave sigue siendo la distribución del ingreso, que no es exclusivo del Distrito Federal, porque se manifiesta en un deteriorado panorama de inequidad social que confirma la imagen de México como un país de contrastes, y que se percibe en la entidad tanto a nivel social, como empresarial y delegacional. En ese sentido, mientras que pocas empresas grandes captan la mayor parte del ingreso, mientras que las pequeñas apenas sobreviven; mientras que los mayores ingresos de la población se

contaminación ambiental y la escasez del agua.

En lo que toca a las finanzas públicas, una problema importante radica en la descentralización jurídico-política incompleta de la que goza el Distrito Federal. El ejemplo más claro de ello es la incapacidad que tiene el poder legislativo local para modificar el Estatuto y para solicitar endeudamiento financiero, ya que éstas son facultades que quedan reservadas al Congreso de la Unión. Es importante mencionar, que en la década de los noventa el Distrito Federal en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de acuerdo con los diferentes cambios, que han sufrido sus fórmulas de distribución de la recaudación, ha visto alterada su relación fiscal con la federación, puesto que ahora se recibe sólo el 13% de las participaciones federales, aún cuando se aporta cerca del 40% de los ingresos tributarios de la federación<sup>120</sup>. Esto permite prever que cuando el Distrito Federal sea plenamente un estado de la república dividido en municipios, con atribuciones plenas en las que no esté de por medio los poderes federales, seguramente reclamará los recursos que le corresponden legalmente, incluyendo aquellos fondos que contempla actualmente el ramo 33, entre los que figuran el de Infraestructura Municipal, como lo reclaman o exigen ya varios gobernadores y muchos alcaldes ante la Federación; todo esto con la intención de crear las bases del nuevo federalismo.

Finalmente, habría que apuntar la tendencia a la terciarización de la economía del Distrito Federal, como producto de la elevada participación de los servicios en el producto total del Distrito Federal de casi tres cuartas partes, un dato contundente que reafirma el crecimiento consistente del sector por encima del crecimiento total de la entidad.

### **c) Aspecto social.**

De acuerdo con lo que señala el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000, la ciudad de México se ubica como la entidad con mayor índice de escolaridad en su población. El porcentaje de los niños de 6 a 14 años que asisten a la escuela es de 97.3%, en tanto que el 44.4% de la población de 15 años y más, se

---

presentan en las delegaciones: Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán, los más bajos corresponden a Tláhuac, Milpa Alta e Iztapalapa. Fuente Gobierno del Distrito Federal Programa General de Gobierno del Distrito Federal 1998-2000 México 1998 p. 11.

<sup>120</sup> Cfr. Gobierno del Distrito Federal Op. cit. p. 9.

encuentra cursando la educación media superior.

La misma fuente revela que en 1960 la tasa nacional de fecundidad se encontraba por encima de los 7 hijos por mujer, actualmente el promedio es de 2.65. La mejor calidad en los servicios de salud en la ciudad de México ha resultado en una disminución de los hijos por pareja; aunque también sobre este punto habría que agregar que las campañas sobre el control de la natalidad han influido considerablemente, pero aún más, se considera que el problema de pobreza ha sido un factor determinante para la disminución de los hijos en el seno familiar. De tal forma, que en 1995 el Distrito Federal registró una media de 2.4 hijos por mujer, una de las tasas más bajas, en comparación con el estado de Chiapas que es de cuatro hijos.

Finalmente, a nivel nacional la esperanza de vida es de 73.4 años, 71 en hombres y 76 en mujeres, mientras que la mortalidad infantil es de 31 niños por cada mil nacimientos. El incremento en la infraestructura de salud, también ha generado una mayor esperanza de vida. La mortalidad infantil en el Distrito Federal asciende a 19 defunciones por cada mil nacimientos. Sin embargo, la esperanza de vida promedio para los hombres es 69.7 años, mientras que para las mujeres el dato si es alentador ya que el promedio de vida es 76.3 años. Sobre el promedio de vida en el caso de los hombres, que es menor al nacional, con una gran seguridad se considera que el factor ciudad es determinante, debido a la enorme cantidad de actividades que existen, que aunado al problema de inseguridad pública, definitivamente influyen en un incremento de siniestros, enfermedades, accidentes etc.

### **3.2 Reforma Política del Distrito Federal**

El Distrito Federal siempre se ha distinguido por ser una entidad peculiar en la que concurren autoridades federales y estatales (a pesar de los cambios). No obstante ello, ha existido el enorme interés tanto de partidos políticos, autoridades y ciudadanos por convertir a la entidad en un estado más de la República Mexicana. Debido, entre otras cosas, de que a partir de la reforma obregonista de 1928, los ciudadanos del Distrito Federal no elegían a sus autoridades sino que éstas eran designadas por el Presidente de la República quien a su vez era elegido por los ciudadanos del país.

De los antecedentes que se pueden mencionar sobre los intentos de reformas al Distrito Federal, se identifican desde finales de los años sesenta cuando el Partido Acción Nacional (PAN) tuvo como bandera política la instauración plena de los derechos político-electorales de los ciudadanos del Distrito Federal, a través de la propuesta de constitución del Estado 32, el cual tendría una constitución local, un gobernador electo, un congreso local, y autonomía al órgano judicial. Esta propuesta está documentada en las memorias de la XX Convención Nacional del Partido Acción Nacional, celebrada en el año de 1969, como consta en el documento denominado "Cambio Democrático de Estructuras".

En el año de 1986, se llevó a cabo la consulta pública denominada "**Renovación Política y Electoral y la Participación Ciudadana en el Distrito Federal**", en ella participaron amplios sectores de la sociedad, destacando los partidos políticos y sectores académicos. En ese mismo acto prevaleció el punto de la instauración del Estado 32, sin embargo, de las propuestas que realmente fructificaron fue la creación, un año más tarde, de la Asamblea de Representantes.

En efecto se creó la Asamblea de Representantes a través de un reforma constitucional de 1987, y su importancia radica, según Carlos Quintana Roldán en que asumió muchas de las funciones de los cabildos municipales, básicamente en lo referente a su actividad legislativa puesto que se le otorgaron facultades para la expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en un gran número de materias municipales como son abasto, agua, drenaje, alumbrado público, construcciones, tránsito,

recolección de basura y tratamiento de aguas<sup>121</sup>.

No obstante el avance, en cuanto a la Asamblea de Representantes todavía era notoria la presencia del Congreso de la Unión, de tal forma que el Distrito Federal, hasta antes de las reformas constitucionales de 1993, su situación de acuerdo con el texto del artículo 73 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos era la siguiente:

De las facultades del Congreso de la Unión:

"VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1a El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2a La ley Orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal se crea una asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, la demarcación de distritos se establecerá como determine la ley".

Posteriormente en 1993, el tema de la reforma resurge en el debate nacional como demanda de los partidos políticos de la oposición que solicitaban la creación del Estado 32 (estado de Anáhuac o del Valle de México), por lo que el Departamento del Distrito Federal decidió encabezarla. Su propuesta de reforma al gobierno de la capital dio lugar a una consulta pública sobre diferentes temas, los cuales fueron analizados en innumerables ponencias presentadas en las cuatro mesas que se constituyeron para tal efecto<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> Cfr. Carlos Quintana Roldán, Derecho Municipal Ed. Porrúa México 1995 p. 133.

<sup>122</sup> Alicia Ziccardi Op. cit. p. 55



1. Forma de gobierno y derechos ciudadanos;
2. hacienda pública, aspectos financieros y económicos del Distrito Federal;
3. coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios, y
4. procuración y administración de justicia.

Pero la riqueza y variedad de las ideas expuestas no lograron plasmarse en una profunda reforma institucional. No obstante, estas discusiones trajeron como resultados las reformas constitucionales del 25 de octubre 1993 con relación al Distrito Federal a los artículos 31,44, 73, 74, 79, 105, 107, 122<sup>123</sup>, la denominación del Título Quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119, así como la derogación de la fracción XVII del artículo 89 publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Al artículo 31 fracción IV, se agregó la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos del Distrito Federal, anteriormente sólo estipulaba "... de la Federación, Estado y Municipio en que radican..." . El artículo 44 recupera el concepto de Ciudad de México y aclara que es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la reforma del artículo 73 fracción VI, el avance no fue significativo, ya que si bien se concibe la expedición de un Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal que sería asimilaría a una constitución local<sup>124</sup>, se le confiere al Congreso de la Unión esa facultad y no a la asamblea local; en el mismo artículo se le siguen confiriendo facultades al Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes<sup>125</sup>. Como dato adicional se señala que el Estatuto de Gobierno del D.F. fue aprobado y publicado el 26 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>123</sup> Véase Secretaría de Gobernación "Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122 así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" Diario Oficial de la Federación 25 de octubre de 1993.

<sup>124</sup> Aunque cabe aclarar, que la diferencia entre un Estatuto y una Constitución consiste en que el Estatuto es una Ley especial básica para el régimen autónomo de una región, dictado por el Estado del que forma parte, en este caso tal ley especial es expedida por el Congreso de la Unión. La Constitución es la ley fundamental de un Estado dictada de por órgano legislativo, en el caso de las Constituciones de los estados de la República son expedidas por sus Congresos Locales. Véase Juan Palma de Miguel Diccionario para Juristas Ed. Mayo México 1991.

<sup>125</sup> Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 73 fracción VI Base 3a incisos de la A) a la J), versiones 1993,1994,1995.

En el mismo artículo, la base 5a, sentó las bases para la organización del poder judicial del Distrito Federal, mediante un Tribunal Superior de Justicia; asimismo la base 6a aclara que el Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia que dependerá del Presidente de la República quien lo nombrará y removerá libremente.

La reforma del artículo 74, retira a la Cámara de Diputados la facultad de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto del gobierno del Distrito Federal; de la misma forma mediante modificación al artículo 79, fracción II excluye la atribución de recibir la protesta de los magistrados del Distrito Federal.

En la misma iniciativa de reformas en el artículo 89 se le retiró al Presidente de la República la facultad de remover y nombrar libremente al Jefe del Distrito Federal; de igual manera se derogó la fracción XVII que facultaba al Ejecutivo para nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Estos nombramientos le corresponderán al Jefe del Distrito Federal.

En el texto del artículo 104 fracción IV se incluyeron también los asuntos que pueden conocer los tribunales de la Federación, los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Con respecto al artículo 105 que indicaba que la Suprema Corte sólo le correspondía conocer de las controversias suscitadas entre dos o más estados, o entre dos o más poderes de los estados, se incluye al Distrito Federal como sujeto de este tipo de controversias. En este mismo tenor, con relación al artículo 107 se señala que procede el recurso de revisión contra las sentencias de amparo que se pronuncien por jueces de distrito contra reglamentos de leyes locales expedidos por el Jefe del Distrito Federal.

Finalmente, respecto con el texto del artículo 122 constitucional cabe destacar lo que señalaba la fracción VI, inciso a) "El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que

contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal". De lo que cabe destacar de esta reforma, es que el titular de la Administración Pública ya no será el Jefe del Departamento del Distrito Federal sino Jefe del Distrito Federal y su elección sería a través de un procedimiento indirecto, el cual nunca se concretó porque en los transitorios de la reforma constitucional y del Estatuto de Gobierno (que apareció posteriormente), se mantuvo la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal y la facultad para nombrarlo del Presidente de la República.

Como se puede observar, las reformas hechas en 1993 fueron demasiado limitadas y dejaron cerrada la posibilidad de que en esos momentos se pudiese elegir a un Jefe del Distrito Federal por la ciudadanía. De igual manera, en la parte legislativa la presencia del Congreso del Unión en el Distrito Federal era sumamente notoria. En palabras de Alicia Ziccardi, "los limitados alcances de esta reforma se enmarcaban en el contexto en el que prevalecía el país. Se trataba de una reforma política iniciada con posterioridad a la recuperación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1991, que contemplaba la elección indirecta del regente para 1997, la elección directa de consejeros ciudadanos delegacionales, mayores atribuciones a la Asamblea de Representantes del D.F. (ARDF) - (en particular el control de la cuenta pública del DDF)- y la creación de un Consejo Metropolitano para atender las cuestiones relativas al suministro de servicios de escala metropolitana (medio ambiente, agua, y transporte público)"<sup>126</sup>. Sin embargo, tales reformas constitucionales no se hicieron efectivas ya que quedaron sujetas a artículos transitorios para realizarse con posterioridad.

En efecto, la anterior reforma no se concretó ya que el 22 de agosto de 1996 se registraron nuevas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al Distrito Federal. Principalmente se reformaron los artículos 73 y 122 con los cuales se modificaron algunas de las atribuciones del Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal (finalmente la famosa fracción VI del artículo 73 fue derogada) y la manera de elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que a partir de 1997 es directa, así como la de los responsables de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que

---

<sup>126</sup> Cfr. Alicia Ziccardi, *Op. cit.* p. 55.

están programadas para el año 2000.

Con las reformas que en 1996 se introdujeron al artículo constitucional 122, se señala que son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa (ya no de Representantes) el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. Respecto a la Asamblea Legislativa el precepto constitucional indica que se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal en los términos que señale la Constitución y el Estatuto de Gobierno (el cual se reformó el 4 de diciembre de 1997 y se publicó versión actualizada el 22 de abril de 1998 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal). Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto.

La Asamblea Legislativa tendrá las siguientes facultades<sup>127</sup>:

- I. Expedir su Ley orgánica enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que el solo efecto de que se ordene su publicación;
- II. Examinar y discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal (la facultad de iniciativa corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno) aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Dentro de la Ley de ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamientos superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal;
- III. Revisar la cuenta pública del año anterior por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- IV. Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- V. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- VI. Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales;
- VII. Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

---

<sup>127</sup> Estas son solo facultades constitucionales, habría que observar también las señalado por el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de abril de 1998.

VIII. Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro de la propiedad y de comercio;

IX. Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

X. Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano; particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

XI. Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos;

XII. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos público; fomento cultural cívico y deportivo y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3º de esta Constitución;

XIII. Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

XIV. Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

XV. Presentar iniciativas de leyes o decretos en materia relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

Con respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el artículo 122 señala:

"El jefe de gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta". En ese sentido, el Presidente de la República perdió facultades en relación con el gobierno de la ciudad, ya que no tiene la facultad de nombrar al Jefe del Distrito Federal. Por último, en cuanto a la duración en el cargo se determinó que éste durará seis años<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> Es importante aclarar que el artículo 7º transitorio del decreto de reformas a la constitución señala que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá por única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000. Véase Secretaría de Gobernación "Decreto mediante el cual se declaran reformados

El propio artículo 122 indica que para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal nombrará a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno<sup>129</sup>. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

En cuanto a sus facultades y obligaciones, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las siguientes<sup>130</sup>:

- I. Cumplir y ejecutar leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a cargo de sus dependencias;
- II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- IV. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
- V. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno.
- VI. Proponer a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y designar los del

---

diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos\* Diario Oficial de la Federación 22 de agosto de 1996 México 1996.

<sup>129</sup> De acuerdo con lo que señala el artículo 61 y 62 del Estatuto le corresponde al Secretario de Gobierno del Distrito Federal. Véase Gobierno del Distrito Federal Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de abril de 1998.

<sup>130</sup> Estas son solo facultades constitucionales, habría que observar también las señaladas por el artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de abril de 1998.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo. (artículo 67 fracción VIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

En lo que toca al Tribunal Superior de Justicia en tal precepto se establecen sus bases de organización, así como del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y el Ministerio del Distrito Federal. Sin embargo, no obstante que las reformas pretenden darle una organización al Distrito Federal similar a los Estados de la República, es de destacarse todavía la presencia en la entidad tanto del Congreso de la Unión como del Presidente de la República.

De tal forma, que el Congreso de la Unión, a pesar la existencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conserva aún las facultades relacionadas con legislar lo relativo a la capital, con excepción de las materias que les sean conferidas expresamente a la Asamblea. El apartado A del artículo 122 señala lo siguiente:

Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- III. Legislar en materia del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la unión;

De estas atribuciones, se destaca la relacionada (prevista desde 1993) con la expedición del Estatuto de Gobierno. Incluso en materia de deuda pública, o en materia laboral siguen siendo facultades del Congreso de la Unión y no de la Asamblea Legislativa. La facultad en materia laboral es importante resaltarla ya que para efectos de crear una ley en materia de Servicio Público de Carrera, la asamblea no podría hacerlo, sobre todo si ésta tuviese matices de tipo laboral, por lo que necesariamente tendría que ser una ley de tipo administrativo.

En cuanto al Presidente de la República el apartado B del artículo 122 señala:

**Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:**

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;**
- II. Proponer al Senado a quién deba sustituir en caso de remoción al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;**
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento de presupuesto de egresos del Distrito Federal ;**
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.**

Adicionalmente, hay que agregar como facultad del Presidente de la República, la de aprobar el nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal realizada por el Jefe de Gobierno, de acuerdo con lo que señala el artículo 10 de la versión actualizada del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de fecha 22 de abril de 1998.

De igual forma, corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Cabe mencionar, que el servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Todo esto de acuerdo con lo que señala el artículo 34 del mismo Estatuto.

Como se puede observar, la presencia del Presidente de la República es muy fuerte en el rubro de la seguridad pública y de procuración de justicia, y se hace más explícita de acuerdo con lo que señala el artículo 35 del Estatuto, al señalar que el Jefe de Gobierno está obligado a informarle permanentemente sobre el estado que guarda la fuerza pública en la Ciudad.

Se puede concluir que no obstante los avances que se han registrado en el Distrito Federal, con la idea de convertirla en una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, todavía presenta algunos resabios que no le permiten independizarse



del todo del gobierno federal. De ahí que se califique la condición del Distrito Federal como *sui géneris* o de transición política, ya que si bien sus principales autoridades como el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa y próximamente los delegados son electos por los ciudadanos por voto universal, libre, directo y secreto, todavía no es una entidad con plenas atribuciones que le permita manejar de forma soberana su patrimonio y las materias que comprenden su jurisdicción.

Cabe aclarar, entonces, que este es un proceso inacabado. La Reforma del Distrito Federal sigue formando parte de los principales temas de la agenda nacional y de lo que se conoce como Reforma del Estado. Se espera que el debate y las discusiones en torno al Distrito Federal y sus reformas todavía lleven un buen tiempo. Las respuestas en los próximos años seguramente estarán en los consensos y acuerdos de los partidos políticos que tendrán que materializarse en reformas constitucionales, tomándose en cuenta la participación ciudadana. Uno de los aspectos importantes a dilucidar es lo relativo a las "delegaciones" (ahora llamados órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales), sobre todo cómo participará la ciudadanía en la toma de decisiones administrativas para cada jurisdicción.

Se puede adelantar, que el actual gobierno del Distrito Federal ha dado pasos graduales en ese sentido, sobre todo en materia de desconcentración administrativa, en cuanto a las nuevas atribuciones con las que cuentan las delegaciones ahora llamadas órganos político administrativos. Esto con la idea de que, de esa desconcentración se pase a una descentralización administrativa que conlleve a que las delegaciones cuenten con personalidad jurídica propia y puedan actuar de manera similar a los municipios. Este tipo de medidas, que serán explicadas más adelante, tendrán que ir acompañadas de otras, como por ejemplo, la de ir formando y profesionalizando cuadros de servidores públicos que cuenten con las suficientes herramientas y habilidades que las nuevas responsabilidades y atribuciones requerirán, es precisamente en este esquema en el que se inserta la necesidad de contar con un Servicio Público de Carrera para la Administración Pública del Distrito Federal.

### **3.3 El Nuevo Marco Jurídico del Gobierno del Distrito Federal.**

El proceso electoral de 1997, tuvo como una de sus peculiaridades la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En consecuencia, el Distrito Federal dejó de ser un Departamento Administrativo dependiente del Poder Ejecutivo Federal para convertirse en Gobierno del Distrito Federal.

De acuerdo con el artículo 2º del Estatuto del Gobierno del Distrito se señala:

“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del Patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.”

A su vez el artículo 7º del mismo Estatuto señala:

“El Gobierno del Distrito Federal está a cargo del Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables”.

Por último, el artículo 8º del mismo Estatuto señala:

“Las autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal son:

- I.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Las reformas realizadas a los artículos 73 y 122 prácticamente han dado como resultado

que se hayan creado nuevos ordenamientos jurídicos para el Gobierno del Distrito Federal, entre los que destaca la reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicadas el 4 de diciembre de 1997. Las reformas obedecieron principalmente a los cambios registrados en la elección del Jefe de Gobierno y de sus nuevas facultades, a las nuevas facultades de la Asamblea Legislativa, a la nueva organización del Poder Judicial y elección de magistrados, y a los cambios registrados en las facultades del Congreso de la Unión y del Presidente de la República sobre el Distrito Federal.

De acuerdo con cada uno de los poderes o autoridades locales del Distrito Federal, se pueden identificar los siguientes ordenamientos:

#### **Poder Ejecutivo.**

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1998.
- Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal del 28 de septiembre de 1998 y reformas 24 de diciembre de 1998.
- Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal del 23 de Febrero de 1999.
- Ley de Propiedad en Condominio de Inmueble para el Distrito Federal del 7 de enero de 1999.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 21 de diciembre de 1998.
- Decreto que reforma, adiciona, y deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1998.
- Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley de Transporte del Distrito Federal del 24 de diciembre de 1998.
- Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 1999 de diciembre de 1998.
- Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1999 de diciembre de 1998.
- Normatividad en Materia de Administración de Recursos conocida como Circular no. 1 que incluye administración y Desarrollo de Personal, Recursos Materiales y Servicios Generales, Modernización Administrativa y Patrimonio Inmobiliario para el ejercicio de 1999.
- Código Electoral del Distrito Federal del 5 de enero de 1999.

- Ley de Asistencia Privada del Distrito Federal del 14 de diciembre de 1998.
- Ley de Turismo del Distrito Federal del 22 de mayo de 1998.
- Ley de Obras de Públicas del 29 de diciembre de 1998.
- Acuerdo número 1/98 que establece las bases para la reorganización de la actividad verificadora del 28 de enero de 1998.
- Acuerdo número 11/98 mediante el cual se emite el programa de reordenamiento del comercio de la vía pública de 16 de febrero de 1998.
- Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo en Procuración de Justicia y Seguridad Pública de 16 de marzo de 1998.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal del 11 de agosto de 1999.

Algunos de estos nuevos ordenamientos obedecen a cambios en la estructura organizacional, que se verá más adelante, particularmente la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior.

#### **Poder Legislativo.**

- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 27 de enero de 1999.
- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 25 de mayo de 1999.

Evidentemente estos nuevos ordenamientos obedecen al fortalecimiento que adquirió la Asamblea Legislativa con las reformas de 1996, aunque todavía no de manera plena, ya que el Congreso de la Unión todavía tiene atribuciones reservadas para legislar en el Distrito Federal.

#### **Poder Judicial.**

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal 21 de enero de 1999.

Los nuevos ordenamientos jurídicos responden a las nuevas condiciones del Distrito

Federal, son cambios graduales pero sin duda tendientes a convertir al Gobierno del Distrito Federal en una entidad plenamente autónoma. Es importante, señalar que en otros rubros se prevén cambios, por ejemplo, está la posibilidad próximamente de publicarse una ley de planeación tal como existe en los demás estados de la república, y sobre todo de la creación de una Constitución local que sustituya el actual Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se espera que para ese entonces la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenga la facultad de expedirla.

### **3.4 Análisis de la Administración Pública del Distrito Federal.**

La estructura administrativa del Gobierno del Distrito Federal es similar a la de cualquier gobierno estatal. De ahí que no se haya entendido por qué siempre se le clasificó como un Departamento Administrativo, si se parte del concepto de que éstos siempre cumplieron funciones específicas. Se trata del gobierno de una entidad de la Federación en la que viven más de 8 millones de habitantes, concentra buena parte de la actividad manufacturera del país y la mayor parte de los servicios culturales, educativos, hospitalarios, de informática y financieros. Los recursos de que dispone son cuantiosos si se compara con otras entidades federativas, al igual que la provisión de bienes y servicios públicos que también los son. Se trata de una entidad que a diferencia de otras, es una ciudad, es decir, es un territorio prácticamente urbanizado en su totalidad; esto supone la posibilidad de que su gobierno pueda disponer de recursos propios a través de impuestos (ejemplo predial o nóminas) o por la prestación de servicios (principalmente agua potable). Pero implica también el que el gobierno deba encargarse de la provisión y la administración de esos servicios, lo cual exige contar con un aparato técnico-administrativo de gran magnitud y complejidad.

Efectivamente, la Administración Pública del Distrito Federal siempre se ha caracterizado por ser una de las más grandes y con la mayor cantidad de funciones. Desde 1928 en que se crea el Departamento del Distrito Federal hasta la época actual la Administración Pública del Distrito Federal tanto central como paraestatal ha sufrido una serie de transformaciones y cambios que han obedecido entre cosas, al propio crecimiento de la ciudad, pero también por las propias necesidades y demandas de la ciudadanía.

Sin embargo, no es el interés en abundar en cada uno de los cambios históricos que se han registrado en la Administración Pública del Distrito Federal. En este caso, se centra la atención en la estructura administrativa con la que cuenta el actual Gobierno del Distrito Federal de 1998 a la fecha, por ser propósito de esta investigación. Lo que se pretende es hacer una descripción de la Administración Pública del Distrito Federal principalmente en tres rubros: estructura orgánica, personal y recursos financieros para 1999 para efectos de observar y evaluar su tamaño, con la idea principal de observar desde ahora qué espacios irá cubriendo la propuesta de Modelo de Servicio Público de Carrera para esta entidad.

De acuerdo con lo indica el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal del 28 de diciembre de 1998, ésta será central, desconcentrada y paraestatal.

Actualmente, la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal cuenta con los siguientes órganos centrales:

1. Jefatura de Gobierno.
2. Secretaría de Gobierno.
3. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
4. Secretaría de Desarrollo Económico.
5. Secretaría del Medio Ambiente.
6. Secretaría de Obras y Servicios.
7. Secretaría de Desarrollo Social.
8. Secretaría de Salud ( creada en diciembre de 1998).
9. Secretaría de Finanzas.
10. Secretaría de Transportes y Vialidad.
11. Secretaría de Turismo (creada en abril de 1998).
12. Secretaría de Seguridad Pública.
13. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
14. Oficialía Mayor.
15. Contraloría General del Distrito Federal y
16. Consejería Jurídica y de Servicios Legales (creada en diciembre de 1998).

Como órganos centrales de nueva creación esta la Secretaría de Salud, la Secretaría de Turismo y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales. La primera tiene razón de ser por la descentralización de los servicios de salud y de educación del gobierno federal a los estados de la República, evidentemente que el Gobierno del Distrito Federal no podía quedar fuera de ese proceso, y en ese sentido, el avance se ha registrado con la creación de una Secretaría antes Instituto que atendiera a tal disposición y por supuesto prestara los servicios. Se espera hacer próximamente lo mismo con la actividad educativa que por lo pronto la atribución la tiene la Secretaría de Desarrollo Social.

Con respecto a la Secretaría de Turismo, esta actividad se realizaba con anterioridad por la Secretaría de Desarrollo Económico. Su creación obedece a la importancia de la actividad, en tanto es una fuente generadora de ingresos para la ciudad, por lo cual se requería de una estructura para hacerlo.

Finalmente, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales antes Subsecretaría de Asuntos Jurídicos que dependía de la Secretaría de Gobierno, responde a la necesidad de contar con un órgano más independiente en sus decisiones y en sus recursos, prueba de ello es que tiene un rango de secretaría; sobre todo por la función tan importante que desempeña por ser la parte que tiene que ver con todos los asuntos jurídicos (llámense leyes, reglamentos, circulares etc.) del Gobierno del Distrito Federal y de ser representante legal del Jefe de Gobierno. Esta estructura es muy similar a la que actualmente tiene el gobierno federal; seguramente que en un futuro próximo todos los estados de la república contarán con esta figura.

En cuanto a la administración pública desconcentrada cuenta con los siguientes órganos desconcentrados:

1. Planta de Asfalto del Distrito Federal (SOS)\*.
2. Comisión de Recursos Naturales(SMA).
3. Comisión de Aguas del Distrito Federal (SOS).
4. Instituto de Cultura de la Ciudad de México (nueva creación, SDS).
5. Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL) (SDS).
6. Junta de Asistencia Privada (SDS).
7. Instituto Técnico de Formación Policial (SSP).
8. Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal(nueva creación, OM).
9. Comisión de Asuntos Agrarios del Distrito Federal (nueva creación, OM).
10. Instituto de la Mujer del Distrito Federal (nueva creación, SG ).
11. Instituto de Promoción Turística del Distrito Federal (nueva creación, ST).
12. Instituto del Taxi del Distrito Federal (nueva creación, STV).
13. Unidad de Protección Civil del Distrito Federal (nueva creación, SG).
14. Instituto del Deporte del Distrito Federal (SDS).
15. Registro Civil del Distrito Federal (nueva creación, CJ).

---

\* Son las iniciales de las dependencias a las cuales se encuentran adscritos estos órganos.



16. Comisión para la Protección de Insumos para la Salud del Gobierno del Distrito Federal (nueva creación, SS).
17. Unidad de Bosques Urbanos del Distrito Federal (nueva creación, SMA).

De nueva creación en este gobierno está el Instituto de Cultura de la Ciudad de México, la Comisión de Avalúos del Distrito Federal (CABIDF) y la Comisión de Asuntos Agrarios del Distrito Federal. Con respecto al primero estas funciones las ejercía con anterioridad la Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural dependiente de la anterior Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social, la importancia del cambio consiste en darle una mayor relevancia a esta actividad a través precisamente de un órgano desconcentrado como lo es el Instituto. Con respecto a CABIDF, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público de 1997 ya preveía la creación de un sistema de valuación de bienes del Distrito Federal y un registro automatizado del patrimonio inmobiliario del gobierno, en consecuencia la creación de órgano encargado de esta materia era un mandato legal y una necesidad institucional para permitir el manejo adecuado del patrimonio del Distrito Federal. Por último, con respecto a la Comisión de Asuntos Agrarios, es importante decir, que esta función la ejercía con anterioridad una instancia conformada entre el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, la idea central era de contar con un órgano local.

Con la expedición del Reglamento Interior el 11 de agosto de 1999, se crearon órganos desconcentrados como el Instituto de la Mujer del Distrito Federal, el Instituto de Promoción Turística del Distrito Federal, el Instituto del Taxi del Distrito Federal, Unidad de Protección Civil del Distrito Federal, el Instituto del Deporte del Distrito Federal, el Registro Civil del Distrito Federal y la Comisión para la Protección de Insumos para la Salud del Gobierno del Distrito Federal. Finalmente, de reciente creación a través de acuerdo publicado el 23 de septiembre de 1999, se creó la Unidad de Bosques Urbanos del Distrito Federal.

Como se puede observar, en un par de años, la administración desconcentrada en el Gobierno del Distrito Federal ha crecido en un 120% con respecto a administraciones anteriores. El criterio obedece, entre otras argumentos, a crear órganos con una gran capacidad técnica – atendiendo al espíritu de los órganos desconcentrados – para la realización de funciones específicas de acuerdo con la complejidad que tienen los

problemas de esta gran ciudad. Sin embargo, parece que son numerosos, sobre todo si se considera el enorme repliegue de funciones que han sufrido las administraciones públicas de todo el país en los últimos cinco años.

En el ámbito paraestatal, se tienen considerados los siguientes organismos, entre descentralizados, empresas con participación estatal y fideicomisos públicos :

1. Procuraduría Social (cambio reciente).
2. Instituto de Vivienda del Distrito Federal (nueva creación).
3. Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (Fidivesu)
4. Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (Fidere).
5. Fideicomiso Casa Propia (Ficapro)
6. Fondo de Desarrollo Económico del Distrito Federal (Fondeco D.F.)
7. Servicios de Salud Pública del Distrito Federal.
8. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF).
9. Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adiciones (Finca)\*
10. Sistema de Transporte Colectivo Metro.
11. Servicios de Transportes Eléctricos
12. Corporación Mexicana de Impresión S.A. de C.V. (Comisa).
13. Caja de Previsión para los Trabajadores a Lista de Raya (Captalir).
14. Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. (Servimet)
15. Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal (Caprepoli).
16. Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México.

En esta esfera de la administración se destaca el cambio de la Procuraduría Social que dejó de ser un órgano desconcentrado para convertirse en un organismo descentralizado. Se creó el Instituto de la Vivienda del Distrito Federal con la idea de que próximamente absorba y maneje todos los fideicomisos relacionados con la vivienda. El Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adiciones se creó para afrontar este problema grave que padece actualmente la ciudad de México. Finalmente, se creó el Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, con la intención de generar estudios e investigaciones tendientes a buscar nueva fórmulas de solución a los problemas de esta gran ciudad.

### a) Estructura del personal.

Con respecto a la cantidad de personal que forma parte de la estructura organizacional central del Distrito Federal, se conforma de la siguiente manera:

Personal de Base	48,142
Lista de raya	56,956
Honorarios (capítulo 1000)	427
Confianza	29,065
Haberes	37,191
Becarios	197
Estructura	5,752
Eventuales Ordinarios	6,993
Eventuales Extraordinarios	52,408
Honorarios (capítulo 3301)	5,899
Total	243,030

### b) Personal por Secretarías

Jefatura del Distrito Federal	734
Secretaría de Gobierno	10,644
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	1,299
Secretaría de Desarrollo Económico	10,251
Secretaría del Medio Ambiente	6,480
Secretaría de Obras y Servicios	23,386
Secretaría de Desarrollo Social	5,819
Secretaría de Salud	12,289
Secretaría de Finanzas	7,602
Secretaría de Transportes y Vialidad	2,586
Secretaría de Seguridad Pública	38,304

\* Fuente. Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal de Oficialía Mayor del GDF hasta la quincena de Agosto de 1998.

Secretaría de Turismo	113
Oficialía Mayor	3,334
Contraloría General	787
Procuraduría General de Justicia	15,987.
Total	139,615

La conformación de este personal en comparación con datos de agosto de 1997 los cuales sumaban a 112, 303 personal (datos de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal del GDF) da un crecimiento del 20% en la estructura .

**c) Personal por Delegaciones.**

Delegaciones	Total de personal
Alvaro Obregón	7,133
Azcapotzalco	5,837
Coyocán	6,615
Cuajimalpa de Morelos	3,339
Gustavo A. Madero	10,885
Iztacalco	5,223
Iztapalapa	12,148
Magdalena Contreras	3,916
Milpa Alta	3,534
Tlahuac	4,653
Tlalpan	6,503
Xochimilco	4,260
Benito Juárez	5,280
Cuauhtémoc	10,192
Miguel Hidalgo	7,680
Venustiano Carranza	6,217
Total	103,415

\* Fuente. Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal de Oficialía Mayor del GDF hasta la quincena de Agosto de 1998.

En cuanto al personal que se encuentra laborando en la estructura delegacional hay un incremento del 62% de la estructura, ya que en agosto de 1997 se registró una cantidad de 64,693 personas (datos de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal del GDF).

Aunado a ello, se encuentra el personal del sector paraestatal que suma la cantidad de 34, 256 personas. Y el personal de órganos con cierta autonomía como son la Junta Local de Conciliación y Arbitraje con 708 personas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con 253 y el Tribunal Superior de Justicia con 5,733 personas\*.

En total el Gobierno del Distrito Federal cuenta con una estructura de personal de **283,980** personas que representa un incremento del 19% con respecto a la estructura del personal de agosto de 1997 que representaba la cantidad de **231, 517** personas (datos de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal del GDF).

#### **d) Recursos Financieros.**

El total del presupuesto para el Gobierno del Distrito Federal para 1999 es de 45,767,015,846.47 pesos.

Tales recursos se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

Poder Ejecutivo: 38,784,914,262.98 de pesos incluye sector central, desconcentrado y paraestatal.

Poder Legislativo: 38,000,000 de pesos.

Poder Judicial: 1,064,441,454 pesos<sup>131</sup>.

El saldo se divide en el presupuesto destinado a órganos electorales, partidos políticos, pago del costo financiero de deuda del Sector Central y entidades paraestatales; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Contaduría Mayor de Hacienda de

---

\* Fuente. Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal de Oficialía Mayor del GDF hasta la quincena de Agosto de 1998.

<sup>131</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1999. Gaceta Oficial del Distrito Federal 31 diciembre de 1998. p.p. 2-4.

**la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Junta Local de Conciliación y Arbitraje.**

### **3.5 La modernización de la Administración Pública del Distrito Federal 1998-2000.**

El Programa General de Gobierno elaborado para el periodo 1998-2000, señala cuatro principios de actuación: 1) plena vigencia del estado de derecho y transparencia en el ejercicio gubernamental; 2) descentralización y promoción de la participación ciudadana; 3) mejoramiento de la calidad de vida y reducción de la iniquidad social y, 4) impulso y fomento del desarrollo sustentable.

Tales principios forman parte de los objetivos del Programa que son:

Una ciudad segura y con justicia.

Una sociedad democrática y participativa.

Una sociedad incluyente y solidaria.

Un camino de desarrollo sustentable.

Una infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad y,

Un gobierno responsable y eficiente.

Para efectos de esta investigación el interés está en el objetivo que lleva por título: "un gobierno responsable y eficiente". Tal objetivo indica lo siguiente: "La modernización y reconstrucción de la administración pública local, al ser uno de los programas prioritarios de este gobierno, se abocará a la búsqueda del desarrollo institucional, la desregulación normativa, la desconcentración, la simplificación de trámites y procedimientos, la profesionalización del servicio público, el diseño de mecanismos transparentes y efectivos en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos, la ética de servicio y la rendición de cuentas"<sup>132</sup>.

Las líneas estratégicas del objetivo son:

- I. Definir y Establecer Mecanismos de Financiamiento de la Ciudad con Perspectiva de Largo Plazo;
- II. Promover la Reconstrucción Administrativa y la Transparencia de la Gestión Pública;
- III. Impulsar el Desarrollo y Profesionalización de los Recursos Humanos del Gobierno del Distrito Federal;

---

<sup>132</sup> Gobierno del Distrito Federal Op. cit. p. 55

- IV. **Mejorar los Flujos de Información y Comunicación en el Gobierno del Distrito Federal y la Ciudadanía;**
- V. **Dar Seguimiento y Vigilancia a las Acciones del Gobierno.**

De estas líneas estratégicas se considera que se han registrado avances importantes en la II y III en esta administración. De estas dos líneas se destacan tres puntos que son los más significativos en el Gobierno del Distrito Federal, los cuales se desarrollarán a continuación:

- a) Nuevas atribuciones de las Delegaciones llamadas como Órganos Político-Administrativos.
- b) Instrumentos de Gestión Pública y
- c) Servicio Público de Carrera.

**a) Nuevas atribuciones de las Delegaciones llamadas como Órganos Político-Administrativos.**

Por principio, es importante señalar que la estructura vertical del Gobierno del Distrito Federal se reproduce internamente en las delegaciones. El poder de decisión se concentra en la figura del delegado que sigue siendo una persona de confianza del Jefe de Gobierno, no obstante que a partir de diciembre de 1997 es alguien cuya designación pasa por la aprobación de dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa. Precisamente, un indicador de la lentitud con que se avanza en el proceso de democratización del Gobierno del Distrito Federal es que la elección directa y democrática de los delegados está prevista en la legislación vigente hasta el año 2000.

Sin embargo, existe la necesidad, aunque esto se realice de manera gradual, de realizar la desconcentración de la Administración Pública central hacia las delegaciones, con todas las dificultades jurídicas, políticas, operativas y fiscales que esto representa. Se considera que las delegaciones deberán convertirse pronto en una entidad muy parecida a los municipios, con facultades y responsabilidades propias. En México las autoridades municipales son las responsables de la gestión del territorio, en lo relacionado con la zonificación y planeación urbana, la creación y la administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, el otorgamiento de licencias de construcción y el suministro de servicios públicos básicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado



público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros calles, parques y jardines, seguridad y tránsito).

Al respecto el Programa General de Gobierno del Distrito Federal 1998-2000 señala: "se fortalecerá a las delegaciones, no sólo en cuanto a su estructura sino también en sus atribuciones legales y administrativas. La orientación de conformarlas como verdaderas unidades de administración urbana, cada vez con mayor autonomía y capacidad de operación, es un elemento de actualización, pero también es una respuesta de mayor democratización y participación ciudadana, para que las decisiones se tomen más cerca de ella y no de forma centralizada y autoritaria. De esta manera las áreas centrales asumirán funciones normativas, estratégicas, de diseño de políticas públicas generales, y de definición de indicadores de desempeño, pero les corresponderá a las delegaciones la operación y aplicación de las normas, así como la responsabilidad de definir e implantar sus programas específicos".

En ese sentido se considera que se han dado pasos importantes, de acuerdo con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal del 28 de diciembre de 1998, éstas son las nuevas atribuciones que tienen las delegaciones ahora llamadas órganos político-administrativos<sup>133</sup>:

Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal.

#### **En materia demográfica:**

Coordinar sus acciones con la Secretaría de Gobierno para aplicar las políticas demográficas que fijen la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población.

Formular y ejecutar programas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos

---

<sup>133</sup> Estas nuevas atribuciones pueden de los órganos políticos administrativos pueden ser revisadas en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal del 28 de diciembre de 1998, y confrontadas con aquéllas que señalaba el artículo 32 correspondientes las atribuciones de las delegaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal del 30 de diciembre de 1994.

ámbitos del desarrollo pudiendo coordinarse con otras instituciones, públicas o privadas, para la implementación de los mismos. Estos programas deberán ser formulados de acuerdo con las políticas generales que al efecto determine la Secretaría de Gobierno.

**En materia de Seguridad Pública:**

Establecer y organizar un comité de seguridad pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Ejecutar las políticas generales de seguridad pública que al efecto establezca el Jefe de Gobierno.

**En materia de desarrollo urbano:**

Proponer la adquisición de reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano de su territorio; y la desincorporación de inmuebles del Patrimonio del Distrito Federal.

Solicitar al Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría de Gobierno, y por considerarlo de utilidad pública, la expropiación o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

**En materia de Servicios Públicos:**

Prestar el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos... rehabilitar, y mantener escuelas, rehabilitar bibliotecas...; prestar el servicio de alumbrado público...; construir, rehabilitar y mantener los parques públicos; Construir, rehabilitar y mantener los mercados públicos...; **de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente.** Estas atribuciones obedecen principalmente a darle un carácter más operativo a las delegaciones llamadas ahora órganos político-administrativos y que las dependencias dicten las normas y políticas generales.

### **En materia de convenios y contratos:**

Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas que les estén adscritas, con excepción de aquellos contratos y convenios a que se refiere el artículo 20, párrafo primero, de la ley (que son todos aquellos que suscribe directamente el Jefe de Gobierno). También podrán suscribir aquéllos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción.

### **En materia de Desarrollo Social:**

Ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social, con la participación ciudadana, considerando las políticas y programas que en la materia emita la dependencia correspondiente.

Promover, coordinar y fomentar los programas de salud, así como campañas para prevenir y combatir la farmacodependencia, el alcoholismo, la violencia o desintegración familiar, en el ámbito de su competencia territorial.

### **En materia de agua potable y demás servicios:**

Ejecutar dentro de su demarcación territorial, programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado que determine la comisión correspondiente, así como las demás obras y equipamiento urbano que no estén asignadas a otras dependencias; tal como lo prevé la fracción III del artículo 115 constitucional.

Prestar en su demarcación territorial los servicios de suministro de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado que determine la comisión correspondiente.

**En materia de inmobiliaria:**

Promover dentro del ámbito de su competencia, la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, equipamiento y servicios.

**En materia ecológica:**

Implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde su demarcación territorial.

Autorizar los informes preventivos, así como conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental que con relación a construcciones y establecimientos soliciten los particulares.

Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se trate de actividades o establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales.

Difundir los programas y estrategias relacionados con la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente.

Promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección del ambiente.

**En materia de Protección Civil:**

Elaborar y ejecutar en coordinación con las dependencias competentes el Programa de Protección Civil.

Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección civil, así como aplicar las sanciones que correspondan que no estén asignados a otras dependencias.

Finalmente, esta la de coordinar acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito.

Estas nuevas atribuciones con las que cuentan las delegaciones, son sin lugar a dudas, sumamente importantes porque adquieren un carácter de ley. De igual manera, existen algunas actividades que ahora de manera directa ejercerán las delegaciones, y no a través de oficinas del sector central. Es el caso, por ejemplo del área de Protección Civil que era manejada directamente por Secretaría de Gobierno y de la cual existía una área adscrita a la Delegación, de acuerdo con las nuevas atribuciones de las delegaciones, tal área será manejada ahora por ellas mismas. Esto por lo tanto significa tanto una desconcentración de funciones a través de una ley pero también una desconcentración de actividades y recursos.

En términos generales, se considera que éste es un paso gradual pero importante tendiente a consolidar en años próximos a los órganos políticos administrativos como instancias autónomas y como una mayor poder de gestión, similar al que existe en los municipios de los estados de la República. Es importante agregar, que esta idea de desconcentración de atribuciones obedece, - como ya se apuntaba -, a que también los órganos político-administrativos deben adquirir una carácter más operativo a diferencia de lo que haría la administración central que sería la encargada únicamente de dictar las normas y las políticas para todo el gobierno del Distrito Federal. El paso a seguir es que de la desconcentración se pase a la descentralización con la idea de que las delegaciones adquieran en un futuro personalidad jurídica y patrimonio propio, que además se les permita actuar como municipios y aprovechen la estructura que se creó para la participación ciudadana.

#### **b) Instrumentos de Gestión Pública.**

De acuerdo con el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000, "se impulsará el mejoramiento sustancial en la atención al público, tanto en la respuesta ágil a los trámites como en las reglas claras para su solicitud. Se promoverá la modernización de las instalaciones y procesos de atención en la procuración de justicia, recaudación, atención y trámites y respuesta rápida a través de, entre otros, el servicio

telefónico”.

Si bien algunas de estas medidas contaban con antecedentes como es el “Acuerdo por el que se crea, en las 16 delegaciones del Departamento del Distrito Federal, Ventanillas Únicas Delegacionales para la recepción y entrega de documentos” de fecha 23 de septiembre de 1994 publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y el “Acuerdo por el que se crea en las 16 delegaciones del Departamento del Distrito Federal, Centros de Servicios y Atención Ciudadana”, se considera que se han reforzado y han registrado avances considerables:

Como Programa de Atención al Público se destaca la creación Unidades de Atención Ciudadana mejor conocidas como UNAC’s en cada una de las 16 delegaciones<sup>134</sup>, como un espacio físico de uso común, en el que se ubican todas aquellas áreas en las que soliciten servicios, en el mismo lugar, aunque realizando sus funciones particulares bajo nuevos esquemas administrativos que permiten al público usuario, ser atendido con rapidez y eficacia en la realización de los trámites y en la solicitud de los servicios públicos, a fin de ahorrar tiempo y costos inhibiendo la discrecionalidad y la corrupción.

En las Unidades de Atención Ciudadana, se encuentran las Ventanillas Únicas Delegacionales, los Centros de Servicios y Atención Ciudadana y los Módulos de Atención Ciudadana, a los que podrán sumarse las demás áreas que cada titular de la Delegación decida incorporar al citado espacio físico, siempre y cuando presten atención directa a la ciudadanía.

#### **Las Ventanillas Únicas Delegacionales.**

Tienen como función recibir y entregar documentos en un solo lugar, con objeto de simplificar la gestión de los siguientes trámites:

Expedición de constancia de alineamiento y número oficial,

Expedición de certificado de zonificación para uso específico,

Refrendo de cédula de empadronamiento para ejercer actividades comerciales en

---

<sup>134</sup> Véase Gobierno del Distrito Federal Acuerdo por el que se crean en las 16 delegaciones del Distrito Federal, Unidades de Atención Ciudadana, como un Espacio Físico de Uso Común Gaceta Oficial del Distrito Federal 11 de febrero de 1999.

mercados públicos,

Aviso de declaración de apertura para el establecimiento mercantil,

Aviso de realización de obras que no requieren licencia de construcción,

Aviso de revalidación de licencia de funcionamiento para establecimiento mercantil,

Expedición de licencia o permiso para fijación, instalación y colocación de anuncios,

Expedición de licencia de construcción y 60 trámites más.

### **Los Centros de Servicios y Atención Ciudadana.**

Los Centros de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC's) son los lugares que han determinado las delegaciones para que acuda la comunidad a solicitar los servicios públicos que requieren para disfrutar de una mejor calidad de vida y para asegurar el cabal desempeño de las actividades productivas.

Sus funciones son: orientar e informar a los ciudadanos sobre cualquier tipo de servicio competencia de la delegación; recibir, gestionar, informar y dar respuesta a las peticiones que se presentan cuya responsabilidad de atención corresponda a las delegaciones.

Los centros están para recibir y gestionar los servicios públicos como reparación de alumbrado público, agua potable, reparación de fugas, drenaje, bacheo, servicios de limpia, y en general todos los que presta la delegación.

Anteriormente la delegación recibía la demanda de servicios de la ciudadanía a través de distintos canales, como las áreas operativas y otras oficinas de atención al público, lo que ocasionaba al usuario incertidumbre y desorientación.

Además de las Ventanillas Únicas y los CESAC's en las UNAC's se encuentran también :

### **Los Módulos de Atención Ciudadana de la Contraloría**

Estas son áreas adscritas a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Distrito Federal con el propósito de recibir quejas, denuncias o sugerencias de la ciudadanía sobre el desempeño de los funcionarios públicos y actos de corrupción.

**Caja de Tesorería y próximamente Registro Civil** que en la actualidad sólo opera en la Delegación Iztapalapa.

Para consultas sobre servicios públicos se cuenta con el Manual de Trámites y Servicios<sup>135</sup>, el cual actualmente cuenta con una nueva actualización como producto de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal<sup>136</sup>. Sobre esta ley hay que destacar que es sumamente esencial ya que es el marco legal que regula todos los procedimientos y trámites que realice la ciudadanía; sin lugar a dudas una de sus enormes aportaciones, además de hacer obligatoria la expedición de los Manuales de Trámites y Servicios (inspirados en las cartas de ciudadanos o de usuarios de países como Inglaterra y Francia ya que en ellos se encuentran plasmados los procedimientos de los trámites de acuerdo con las necesidades y sugerencias de los ciudadanos), es la figura de la *afirmativa ficta* entendida como aquella figura jurídica de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa dentro de los plazos previstos por esta ley (como máximo son 40 días hábiles) o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo; la cual evidentemente rompe con toda la discrecionalidad y corrupción con la que se conducían años atrás los servidores públicos. Pero sobre todo, se considera que el punto más importante es la tratar de establecer un cambio en acciones y actitudes entre la autoridad y los ciudadanos, en la tesitura de tratarlos como clientes, en la que toda acción gubernamental y administrativa gire en torno a ellos y se incorporen sus opiniones y sugerencias a la toma de decisiones. El ejercicio evidentemente, permite un mayor diálogo y retroalimentación de la autoridad con los ciudadanos.

Se considera que estos instrumentos de gestión pública son sumamente importantes, sin embargo es necesaria su difusión, y que sus servidores públicos se sometan a una permanente profesionalización sobre sus funciones, de tal forma que puedan cumplir con ellas de manera óptima fuera de toda posibilidad de incurrir en las malas prácticas de todos conocidas.

---

<sup>135</sup> Véase Gobierno del Distrito Federal Acuerdo por el que se crea el Manual de Trámites y Servicios al Público de la Administración Pública del Distrito Federal Gaceta Oficial del Distrito Federal 13 de septiembre de 1996.

<sup>136</sup> Véase Departamento del Distrito Federal Ley de Procedimiento Administrativo Diario Oficial de la



### **c) Servicio Público de Carrera.**

#### **Antecedentes**

La implantación de un Servicio Civil de Carrera, al igual que en la Administración Pública Federal también ha sido uno de los objetivos de la Administración Pública del Distrito Federal. Sin embargo, se considera que el hecho de pertenecer durante muchos años como dependencia del gobierno federal, cuyo titular era el presidente de la República, la mantuvo supeditada a toda política de carácter federal, incluida la política relacionada con el Servicio Civil de Carrera iniciada en 1982 que se describió de manera detallada en el capítulo anterior.

De los antecedentes que se han podido identificar, se puede mencionar que en 1995, se preparó dentro de una Colección de Cuadernos para la Administración editados por la Oficialía Mayor del Departamento del Distrito Federal, el cuaderno no. 16 con el título el Servicio Civil de Carrera en la gestión de Manuel Aguilera Gómez.

En el mismo gobierno en 1995, se preparó el documento denominado "Aportaciones para la Reforma de las Organizaciones Gubernamentales" coordinado por el entonces Director General de Modernización Administrativa Gabriel Moctezuma Muñoz. En dicha investigación se plantea la necesidad de establecer un Servicio Civil de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal; incluso se expone prácticamente un modelo que contempla todos los elementos que debiese incluir una figura como lo es ésta, así como una serie de prescripciones y sugerencias. Por último, en 1996 la Dirección de Normatividad a cargo de Miguel Ángel Cedillo Hernández elaboró el documento interno denominado "Modelo Administrativo de Servicio Profesional de Carrera para el Gobierno del Distrito", que al igual que el anterior tiene el propósito de emitir una serie de líneas generales para el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera.

En fin, a pesar de la existencia de los documentos mencionados, lo extraño es que en el Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 1995-2000 elaborado en el gobierno de Oscar Espinosa Villareal, la figura del Servicio Civil pasó totalmente desapercibida. No obstante ello, en 1995 se creó la Dirección de Servicio Profesional de

---

Federación el día 19 de noviembre de 1995

**Carrera dependiente de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal adscrita a la Oficialía Mayor.**

La dirección tiene las siguientes funciones<sup>137</sup>:

- Formular el Proyecto Global del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Establecer la normatividad básica para cumplir con el reclutamiento, selección, inducción del personal a cargo de las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Proponer el esquema de contenidos de los manuales de inducción genérica y específica.
- Aplicar las técnicas de análisis y valuación de puestos para atender las solicitudes de revisión de incongruencias entre plaza-puesto y función real.
- Registrar las cédulas específicas de puesto, vigilando que se cumpla con los requerimientos técnicos y especificaciones para su desempeño.
- Proponer la ejecución de programas de capacitación y actualización laboral para aquellos puestos sustantivos de la Administración Pública del Distrito Federal, procurando la permanente actualización de los profesores respectivos.
- Llevar a cabo el registro de puestos, aplicando evaluaciones permanentes para constatar su utilidad, preferentemente los relacionados con los servicios públicos básicos.
- Recibir, evaluar, ubicar y registrar al personal sujeto a readscripción en cumplimiento a los lineamientos establecidos por la dirección.
- Administrar las solicitudes de permutas del personal.

No se sabe a ciencia cierta, si lo que se pretendía con esa dirección era establecer un Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública del Distrito Federal, lo que se sabe es que esta dirección no funciona totalmente con ese fin.

Con respecto a proyectos de iniciativas de ley se pueden enunciar las siguientes: Proyecto de Ley de Servicio Civil de Carrera, elaborado por la Coordinación de Asesores

---

<sup>137</sup> Dirección General de Modernización Administrativa de Oficialía Mayor del GDF Manual Administrativo de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal México D.F. 27 de mayo de 1998 p. 34-35.

de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal elaborado en 1995, la Iniciativa de Ley de Servicio Civil de Carrera realizada por la fracción del Partido Acción Nacional en noviembre de 1997, Proyecto de Ley de Servicio Civil de Carrera para los Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal elaborado por el Lic. Francisco Ortiz Ayala, Diputado de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática y la Iniciativa de Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal elaborada por la Oficialía Mayor y la Coordinación de Planeación y Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal en marzo de 1999. La cual se considera que es de las propuestas más acabadas.

### **El Gobierno Actual**

Como parte de las propuestas de campaña del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas en 1997, se planteó la necesidad de contar con un Servicio Civil de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal. Tal propuesta se plasmó en el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000 con la adopción de la figura de "Servicio Público de Carrera". Al respecto el programa señala: "Se iniciarán procesos de modernización y reconstrucción de la administración pública, incluyendo la normatividad para el Servicio Público de Carrera, la capacitación y mejora continua del personal que labora en el gobierno, la redefinición de la estructura administrativa, que debe transitar de una dependencia federal a un gobierno local, la descentralización hacia las delegaciones y la mejora en las relaciones laborales... Se está trabajando en el anteproyecto de Ley del Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal para contar con mecanismos de ingreso, promoción y retiro, claros y transparentes para los mandos medios".

Por su parte, los ordenamientos jurídicos alusivos al Servicio Público de Carrera en el Gobierno del Distrito Federal señalan lo siguiente, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal indica en su artículo 47:

"Las leyes de la Asamblea Legislativa que regulen la organización y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal, deberán contener normas relativas a:  
El Servicio Público de Carrera y la especialización en las funciones, que tiendan a garantizar la eficacia y la atención técnica del funcionamiento de los servicios públicos de

la ciudad.”

De igual forma, el artículo 86 relacionado con la Organización de la Administración Pública indica:

“ La Administración Pública del Distrito Federal se integrará con base en un Servicio Público de Carrera, el cual se integrará en los principios de legalidad, honradez, lealtad imparcialidad, eficiencia, profesionalización, y eficacia, de conformidad con la ley que al efecto expida la Asamblea Legislativa”.

Finalmente, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el artículo 33 señala que le corresponde a la Oficialía Mayor el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; al Servicio Público de Carrera; a la modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y en general, la administración interna del Distrito Federal. De manera más específica en cuanto a las atribuciones de Oficialía Mayor sobre el Servicio Público de Carrera, las siguientes fracciones señalan:

- X. “Operar la organización y funcionamiento y desarrollo del Servicio Público de Carrera y vigilar su implementación de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- XII. Definir en el marco del Servicio Público de Carrera las políticas de evaluación del desempeño, así como establecer y supervisar los mecanismos relativos a las promociones, estímulos y gratificaciones para los servidores públicos de carrera de la Administración Pública del Distrito Federal;
- XIII. Establecer y controlar un sistema de transferencias con el propósito de permitir la movilidad de servidores públicos de carrera dentro de la estructura de la Administración Pública del Distrito Federal;
- XVIII. Establecer la normatividad y las políticas de capacitación del personal de la Administración Pública del Distrito Federal, en el marco del Servicio Público de Carrera y de las disposiciones jurídicas aplicables”.

Es de llamar la atención, las nuevas atribuciones que le brinda la más reciente ley orgánica al Oficial Mayor en materia de Servicio Público de Carrera. Esto a diferencia de lo que señalaba la ley anterior del 30 de diciembre de 1994<sup>138</sup>, en la que incluso se utilizaba el término de Servicio Civil de Carrera.

Es así, como se puede observar en los ordenamientos antes citados, por cierto de nueva creación en este gobierno, que se establece la figura del Servicio Público de Carrera, además de señalar la instancia responsable de su implementación. Al respecto cabe destacar, precisamente la institucionalización a rango de ley de la figura de Servicio Público de Carrera en lugar de Servicio Civil de Carrera.

Ahora bien, en cuanto al Distrito Federal, necesariamente habría que formular una de las preguntas que se realizaron anteriormente ¿Por qué razones no se ha establecido un Servicio Civil de Carrera? Se considera que el factor principal consistió en lo dicho al principio en este apartado, por la enorme dependencia de la que gozaba el Distrito Federal del gobierno federal. Evidentemente el Distrito Federal se sujetó a parte de las políticas que se dictaron a nivel federal en materia de administración de recursos humanos. Por lo que si el cambio no operó a nivel federal difícilmente se iba a dar a nivel de una dependencia.

No obstante, se considera que existe todavía un razón de mayor peso por la que ni siquiera se visualizó implantar una medida como lo es un Servicio Civil, y esa razón es la de que, si existía alguna entidad con la menor democracia en este país lo era precisamente el Distrito Federal. Este punto es esencial mencionarlo, ya que si se ha dicho que para la existencia de un Servicio Civil de Carrera se requiere de la existencia de instituciones y condiciones democráticas, en el Distrito Federal no existían y todavía en los tiempos actuales no existen.

De igual forma, se puede afirmar que la Administración Pública del Distrito Federal padece exactamente del mismo esquema y características de la Administración Pública Federal como de las demás administraciones públicas del país (véase razones políticas,

---

<sup>138</sup> Véase Poder Ejecutivo Federal Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1994. El artículo 28 señalaba en cuanto atribuciones del Oficial Mayor: VIII. Establecer el Servicio Civil de Carrera, en coordinación con el Sindicato Único de Trabajadores del Distrito Federal y vigilar su adecuada aplicación, y XIII Establecer la normatividad y las políticas de

razones jurídicas y razones administrativas descritas en el apartado 2.4).

La Administración Pública del Distrito Federal se caracteriza por la preponderancia de una cultura patrimonialista y prebendaria<sup>100</sup> en la que el acceso de cualquier persona a la misma, es a través de prácticas conocidas como el botín político<sup>101</sup>, el amiguismo<sup>102</sup> o nepotismo; existe una enorme movilidad en el personal principalmente en los mandos medios y superiores y por la misma movilidad del personal se carece de programas permanentes de capacitación y profesionalización con metas de largo plazo y por ende esta situación se materializa en la falta de continuidad en programas y proyectos.

Es importante mencionar, que ni aún el Gobierno del Distrito Federal en su calidad de gobierno electo ha cambiado la forma en que ingresan las personas a la administración pública. Si bien se respetó a gran parte de la estructura de personal de gobiernos anteriores - posiblemente por el que Partido de la Revolución Democrática PRD no tenía el personal suficiente para cubrir los espacios - se siguen realizando las prácticas conocidas hasta ahora. Por lo que incluso el PRD al inicio de este gobierno incurrió en el conocido botín político o *spoil system*.

Es importante, señalar las principales dificultades y limitantes que presenta una entidad como lo es el Gobierno del Distrito Federal, para la realización de una ley de estas características. En ese sentido se considera que existen dificultades y limitantes de dos tipos: externas e internas. Con respecto a las dificultades y limitantes externas para el establecimiento del Servicio Público de Carrera para la Administración Pública del Distrito Federal está la presencia del Congreso de la Unión en el ámbito legislativo del Distrito Federal. Por principio habría que atender a lo que señala el artículo 123 constitucional apartado B:

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores".

---

capacitación del personal del Distrito Federal, con apego al Sistema de Servicio Civil de Carrera.

<sup>100</sup> Se refiere al oficio o empleo lucrativo y de poco trabajo.

<sup>101</sup> Conocido en inglés como *Spoil System* se refiere al sistema en la que en la coyuntura de una disputa electoral el partido vencedor se hace acreedor a los espacios que forman parte de la burocracia.

De igual forma, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado indica su artículo 1º: " La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal..."

Por último, el artículo 13 del Estatuto de Gobierno señala: las relaciones de trabajo entre el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley que el Congreso de la Unión emita sobre la materia.

Este referente, indica que las relaciones laborales, por lo pronto son reguladas por la Federación en la que evidentemente el gobierno local no tiene absolutamente ninguna injerencia, por lo que sigue siendo facultad del Congreso de la Unión regular la materia laboral del Gobierno del Distrito Federal y no de la Asamblea Legislativa.

Esta limitante es esencial mencionarla, ya que el Gobierno del Distrito Federal no puede hacer una ley de Servicio Público de Carrera con matices de carácter laboral como pudiese hacerla otro estado de la república, y como lo marca toda legislación internacional en materia de Servicio Público de Carrera. En ese sentido, a lo que más puede aspirar el Gobierno del Distrito Federal es a hacer una ley de Servicio Público de Carrera de carácter estrictamente administrativo que no incluya figuras de tipo laboral y no invada tal esfera. Esto por supuesto está considerado en el modelo que se propone y que se desarrollará el próximo capítulo.

En cuanto a las limitantes de carácter interno, la Administración Pública del Distrito Federal no cuenta con un diagnóstico de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal en cuanto a perfil profesional, nivel de experiencia e identificación de necesidades en materia de capacitación y profesionalización. Esta información se encuentra dispersa en cada una de las diferentes coordinaciones administrativas que se encuentran adscritas en cada una de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, por lo que es urgente que a la brevedad se genere un estudio de estas características, que en honor a la verdad y precisamente por la enorme movilidad que existe de servidores públicos, sobre todo de mandos medios y

---

\* Tendencia a favorecer en cargos o premios a amigos o conocidos.

superiores, será muy difícil. Otra de las limitantes es que se carece de un Catálogo General de Puestos que contenga el perfil profesional para cada uno de los puestos, este sólo existe a nivel de puestos operativos más no de mandos medios y superiores, esta sin duda será otra de las grandes tareas por emprender para efectos de establecer un Servicio Público de Carrera.

Por último, otra limitante interna que se percibe para el establecimiento de un Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal es la poca colaboración o mucha resistencia por parte del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal que además de manejar a un universo enorme de trabajadores y de ser una institución de corte corporativista identificado con el PRI, está muy claro que se opondrá a todo aquello que por principio no le genere beneficios directos, a pesar de que gozan de estabilidad en el empleo por la propia protección de la ley y tienen un sistema de escalafón muy parecido a lo que sería un Servicio Público de Carrera.

En fin, se han descrito las limitantes para el establecimiento de un Servicio Público de Carrera en el Gobierno del Distrito Federal, pero que también obliga retomar una de las preguntas formuladas en páginas anteriores ¿Por qué es necesario establecer un Servicio Público de Carrera en el Gobierno del Distrito Federal? A esto se responde que el Distrito Federal al igual que como sucede en todo el país, no está ajeno a esta dinámica de cambios y a la tendencia de transitar a un escenario democrático, por el contrario se considera que ya se dio un paso importante con la elección del jefe de gobierno, con el fortalecimiento de las facultades de la Asamblea Legislativa, y la desconcentración administrativa del gobierno central a las delegaciones, entre otras cosas, sin embargo, está muy claro, que todavía faltan muchas cosas por hacer, y se considera que una de ellas es el establecimiento de un Servicio Público de Carrera; sobre todo cuando existe la enorme posibilidad que en los próximos años el Distrito Federal sea disputado por diferentes partidos; en ese sentido, es imprescindible el fortalecimiento de la administración pública local y de sus servidores públicos que permita la continuidad de proyectos y programas y la mejor prestación de servicios públicos. De igual forma, esta oportunidad que se está registrando en el Distrito Federal de convertirse en los próximos años en estado de la república con gobiernos municipales, requerirá de una mayor especialización de sus servidores públicos pero también de estabilidad en el empleo.



Es así, que en un periodo de tránsito hacia la democracia por el que atraviesa la entidad se requieren crear fórmulas y políticas que propicien nuevas condiciones para los servidores públicos y la Administración Pública del Distrito Federal. Entre esas fórmulas y políticas de corte intermedio se encuentra la del Servicio Público de Carrera.

## **4. MODELO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA PARA EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

### **4.1 Lineamientos Generales para el diseño del modelo.**

Una vez que se han expuesto las razones de la necesidad para implantar un Servicio Civil de Carrera en el país y en el Distrito Federal, se propone una serie de lineamientos generales para el diseño del Modelo de Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal. Estos lineamientos que se proponen tienen como base el *Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA)* o Programa de Apoyo y Mejora en Gobernabilidad y Gerencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a través de su lista de contenidos sobre el Servicio Civil<sup>139</sup>. Las razones para la elección de este documento son dos, la primera porque se trata de un documento de una institución que se considera toda una autoridad en materia de Servicio Civil de Carrera y en gerencia pública, y la otra razón no menos importante, es por el hecho de que el país forma parte de tal organismo, por lo que de alguna manera u otra los lineamientos emitidos por ese organismo deben cuando menos ser considerados.

El establecimiento de un Servicio Civil sólo las brindará un Modelo en materia de Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal que como política intermedia establezca las condiciones a través de la existencia de mecanismos y procedimientos administrativos y operativos para su aplicación que su vez puedan materializarse en una iniciativa de ley.

Sobre todo, se considera que es sumamente importante que la propuesta de Servicio Público de Carrera se materialice en una ley si se atiende a lo que señala la propia Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) sobre el tema y que recupera María del Carmen Pardo en un artículo reciente: "A partir de la revisión, tanto de las experiencias extranjeras como de los programas que apuntan hacia la profesionalización de la función pública en marcha en México, esta propuesta concluye

---

<sup>139</sup> Véase *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Countries Civil Service Legislation Contents Checklist Sigma Papers: no. 5* Ed. OCDE Paris, Francia 1996.

una sola autoridad y ser ajenos a los procedimientos de promulgación de las segundas, dan lugar a que puedan ser modificados con facilidad"<sup>140</sup>. Se considera que la prueba más fehaciente en ese sentido, sucedió con la conocida y desaparecida Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de la Administración Pública Federal creada en 1983, la cual fue creada precisamente a través de un acuerdo.

Por principio, con base en lo que señala la lista de contenidos de la OCDE deberán establecerse una serie de lineamientos generales, que definan qué tipo de Servicio Público de Carrera se pretende y sus características; o sea cuál será la concepción que se tendrá de esta figura. Además, será conveniente contemplar una serie de principios como el que sea un servicio público profesional y políticamente neutral, el cual provea permanencia, profesionalización, estabilidad en el empleo, igualdad de oportunidades, publicidad, legalidad, mérito e imparcialidad, en respuesta a las necesidades de la ciudadanía, libre de intereses partidistas, pero responsable<sup>141</sup> a los requerimientos institucionales del gobierno, y la sociedad.

De acuerdo con las sugerencias anteriores, en el modelo que se propone se contempla concepto, principios y valores generales como los de mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia y eficacia y responsabilidad. Cabe destacar que el modelo de Servicio Público de Carrera es estrictamente de carácter administrativo que no invade la esfera de lo laboral; esto por las razones que ya se explicaron en el capítulo anterior. Pero también de carácter gubernamental ya que a diferencia de otros organismos públicos en los que se ha establecido un "Servicio Civil de Carrera", este modelo es para toda una estructura de gobierno con autoridad electa, que no se circunscribe al manejo de una sola materia sino de las más diversas.

En cuanto al ámbito de aplicación la lista de contenidos, señala si será sólo para órganos centrales del poder ejecutivo, o se incluirá también al sector paraestatal, o sólo a uno de ellos; si se considerará a los órganos legislativos, o el poder judicial o se incluirán a todos.

---

<sup>140</sup> María del Carmen Pardo, "Un testimonio de modernización en la Administración Pública: La profesionalización de la Función Pública" en Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado Ricardo Uvañe Berrones y Marcela Bravo Ahuja (Coords). Ed. Plaza y Valdés y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México 1999, p. 67.

<sup>141</sup> Sobre este punto se recomienda ampliamente el artículo de Mauricio Merino Huerta "De la lealtad individual a la Responsabilidad Pública" en Ensayos sobre la Nueva Administración Pública en Revista de

centrales del poder ejecutivo, o se incluirá también al sector paraestatal, o sólo a uno de ellos; si se considerará a los órganos legislativos, o el poder judicial o se incluirán a todos. De igual forma, si éste contemplará sólo a gobiernos locales<sup>142</sup>. En el caso del modelo que se propone la propuesta sólo será para un entidad como lo es el Gobierno del Distrito Federal y específicamente para su administración pública centralizada que incluye a los órganos desconcentrados.

Otro lineamiento general que sugiere la lista de contenidos, es que se haga una distinción muy clara del personal que compone al sector público, y quiénes formarán parte de él. Este punto se relaciona de manera directa con los niveles administrativos que deberán sujetarse a esta legislación. Por ello, es útil definir si la legislación será aplicable a personal con funciones de mando o administrativas, o bien se incluirá a ambas, y determinar cómo se coordinará con los conceptos de trabajador de "confianza" y de "base". Es decir, las reglas de cómo participarán los servidores públicos en este Servicio Público de Carrera. De igual forma, se sugiere, si así es necesario, que se establezca la debida coordinación con los sindicatos.

Para el caso del modelo de Servicio Público de Carrera que se propone sólo comprenderá a personal de confianza, específicamente mandos medios, esto es personal de enlace a directores de área que cubre un universo de 7,474 servidores públicos\*. Con respecto al personal sindicalizado, este podrá también formar parte del Servicio Público de Carrera, sólo si existe previa licencia de los interesados y si cumplen con el procedimiento que señala el ingreso.

De acuerdo con lo que señala la lista de contenidos, un aspecto de gran importancia es la creación de una Unidad Administrativa Especializada, Comité o Comisión encargada de supervisar todo el Servicio Civil de Carrera; que asegure:

- a) La equidad en el trato para cada una de las instancias o unidades administrativas y a los servidores que formarán parte del Servicio Civil de Carrera;
- b) Criterios claros de reclutamiento, selección, ingreso, evaluación y promoción.

---

Administración Pública no. 91 Ed. INAP México 1997 p.p. 5-18.

<sup>142</sup> Cfr. SIGMA Op. cit. 14.

\* Fuente: Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal de la Oficialía Mayor del GDF hasta la quincena de Agosto de 1998.

- c) Un trato justo para todos los servidores públicos que formen parte del Servicio Civil de Carrera, y
- d) La supervisión y evaluación del Servicio Civil de Carrera.

En el modelo que se propone, de igual forma se plantea toda una estructura compuesta por los siguientes órganos:

- a) Consejo Superior del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.
- b) Los Comités Técnicos.
- c) La Dirección General del Servicio Público de Carrera.

Los cuales serán los responsables de emitir las políticas y normas así como supervisar el funcionamiento del Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, la lista de contenidos sugiere que se expliquen las características del Servicio Civil de Carrera, en cuanto a horarios de trabajo, niveles de remuneración, condiciones y niveles de acreditación, reglas de concurso y de promoción. De igual forma, se requerirá establecer un procedimiento de ingreso al Servicio Civil de Carrera, con reglas claras en cuanto a requisitos del perfil e igualdad de oportunidades, que defina además convocatorias, medios de difusión, calendarios, presentación de exámenes de oposición, tipos de evaluación, etc.

En el mismo diseño también se sugiere el establecimiento de un sistema de promoción para servidores públicos, en cuanto a ascensos, premios y estímulos económicos; que indique los requisitos necesarios para obtenerlos y que incluya un procedimiento específico de calificaciones, claro, transparente y confiable.

El modelo que se propone es de tipo formal ya que prescribe y tiene como intención que se materialice en una norma, y por otra parte, es procedimental ya que a través de la relación de diversos tipos de procedimientos se pretende llegar a objetivos concretos. El modelo de Servicio Público de Carrera contempla todo un procedimiento de ingreso compuesto por cuatro etapas:

#### 1. reclutamiento

2. selección
3. nombramiento provisional
4. nombramiento definitivo

En el propio procedimiento está implícito la realización y aplicación de exámenes, catálogo de puestos y tabulador, idoneidad en el puesto, reglas de operación del Servicio Público de Carrera, tipos de evaluación del desempeño, promociones, desarrollo, sistemas de puntaje, etc.

La lista de contenidos de la OCDE también señalan que es sustancial que se enuncie un régimen de deberes y derechos del personal dirigido a producir calidad, continuidad, imparcialidad y responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones. Con la finalidad de que una vez que se les garantiza una gama de derechos, beneficios y otras condiciones de empleo permitirá que se puedan atraer a otros servidores públicos de alta calidad.

Este apartado de derechos y obligaciones también está incluido en el modelo que se propone. Incluso existe un apartado de medidas disciplinarias que se aplicarán en caso de que existiera alguna falta por parte de algún servidor público de carrera. De igual forma, para la aplicación de alguna medida disciplinaria, se añade un procedimiento previo que consagra las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica para los servidores públicos. En ese sentido, el modelo que se propone concibe que los servidores públicos de carrera gozarán de estabilidad y permanencia en la realización de sus funciones y tendrán todos los derechos y obligaciones que otorga un figura de estas características.

Otra sugerencia de la lista de contenidos, es la existencia de un registro (a través de una unidad especializada para ello) de todo el personal adscrito, con la finalidad de que concentre toda la información, que permita hacer un seguimiento detallado del desempeño de cada uno de los servidores públicos.

Para ello, el modelo de Servicio Público de Carrera que se propone contempla la creación del Centro de Información de los Servidores Públicos de Carrera que será la unidad administrativa responsable, que tendrá como propósito llevar el registro de la información de los servidores públicos de carrera, a través del manejo de bancos de datos y del seguimiento del desarrollo y trayectoria de cada uno de los servidores públicos de carrera.

De igual forma, la lista de contenidos sugiere la definición de las circunstancias legales por las cuales alguien deja de formar parte del Servicio Público de Carrera temporal o definitivamente, esto evidentemente tendrá que ver con un régimen de licencias, por lo que resulta indispensable señalar las posibles causas y reglas para el reingreso. Sobre este aspecto el modelo que se propone también contempla la figura de la licencia así como la del reingreso.

Un punto esencial, de acuerdo con las sugerencias de la lista de contenidos, será la creación del órgano encargado de la profesionalización, especialización, actualización, y certificación de aptitudes similar a la que existe en otros países, como son la Academia Federal de Administración Pública en Alemania, *Civil Service College* en Inglaterra, la Escuela Nacional de Administración Francesa o el *Civil Service Institute* de Singapur, con el propósito de crear y formar cuadros administrativos, para profesionalizar de manera continua al personal que se encuentra en funciones e incluso validar y certificar conocimientos obtenidos en instituciones de nivel superior.

Con respecto a este punto, el modelo que se propone contempla la creación del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera el cual tendrá la misión de impartir los programas de profesionalización a los servidores públicos que formen parte del sistema. Con el objeto de que los servidores públicos además de profesionalizarlos de manera continua, realicen una carrera administrativa en la Administración Pública del Distrito Federal.

En otro punto, de acuerdo con la lista de contenidos del Servicio Civil de la OCDE, es clave considerar si se incluirá la participación de asociaciones de profesionistas para efectos de capacitar o certificar servidores públicos, este punto, sin duda dependerá de las relaciones que guarde el gobierno con esas esferas<sup>143</sup>.

Sobre esta sugerencia, el modelo que se propone tiene considerada la participación de asociaciones de profesionistas como observadores del trabajo que realicen tanto el Consejo Superior como los Comités Técnicos, pero también como parte de los vínculos que requiere el Instituto para la realización de sus actividades en materia de

---

<sup>143</sup> Cfr. SIGMA Op. cit. p. 31.

profesionalización.

Es menester señalar, que este tipo de legislaciones parten del principio de que no son legislaciones acabadas, por el contrario, requieren revisarse permanentemente, por lo que también se deberán generar las condiciones que permitan en la medida de las necesidades, la aprobación de reformas, reglamentos y acuerdos.

Por otra parte, de acuerdo con lo que señala la lista de contenidos será indispensable establecer con claridad el período transitorio o la transitoriedad por la que pasará el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera, por lo que se deberán señalar con todo cuidado los tiempos de aplicación y vigencia, para que puedan hacerse los debidos ajustes en las estructuras administrativas y evitar generar vacíos en la implantación de la modelo. De igual manera, los tiempos de creación de los órganos encargados que operarán el Servicio Civil de Carrera deberán estar previstos en este apartado, así como los diversos instrumentos de operación como lo son el Catálogo de Puestos, Tabulador, exámenes de ingreso e instrumentos de evaluación, programas de especialización y actualización etc.

En relación con esta sugerencia, el modelo que se propone de Servicio Público de Carrera también contempla un apartado de período transitorio que incluye desde la creación de los órganos e instrumentos así como los requisitos que tendrán que cubrir todos aquellos servidores públicos activos que se incorporarán al Sistema.

Como se observa, el diseño de un Modelo de un Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal requiere de una labor de ingeniería jurídica y administrativa, en la que necesariamente tendrán que entrelazarse una serie de factores para lograr un funcionamiento óptimo. Estos lineamientos generales que se han descrito tienen como propósito el de constituirse en un planteamiento general que permita desarrollar en los próximos apartados de manera pomenorizada cada una de las etapas, desde el concepto; ámbitos de aplicación; descripción de las fases de ingreso; licencias y reingreso; programas de profesionalización; promociones; medida disciplinarias; hasta el período transitorio.



#### **4.2 Concepto, principios y valores generales, ámbito de aplicación y sujetos del Servicio Público de Carrera.**

El Distrito Federal es una entidad que se encuentra en una etapa de franca transición a la democracia, a pesar de contar con autoridades electas, todavía existen resabios de autoritarismo, patrimonialismo, clientelismo, nepotismo, tanto en su forma de gobierno como en sus estructuras organizacionales. Aunado a ello, no existe una verdadera división de poderes que le permita a la entidad de gozar de plena autonomía en el manejo de sus atribuciones. La incursión de los poderes federales en la entidad todavía es notoria. Por otra parte, al interior del propio Distrito Federal, la fuerte presencia del gobierno central en las delegaciones ahora llamadas órganos político administrativos, se traduce en que éstas no tengan la suficiente capacidad de gestión (a pesar de las reformas recientes que contiene la nueva Ley Orgánica). Por otra parte, todavía se encuentran en etapa de experimentación los instrumentos de participación ciudadana que señala la Ley de Participación Ciudadana. Estos factores, entre los principales, son los que determinan que el Distrito Federal no se encuentre en un escenario democrático, por mucho que el discurso político tanto de las propias autoridades como gente de los partidos políticos (principalmente del partido en el gobierno en este caso el PRD) así lo quieran demostrar.

Con las condiciones antes descritas, el Distrito Federal no cuenta con un sistema de carácter democrático, por lo que no cabe la posibilidad de implementar un Servicio Civil de Carrera, pero sí de una medida intermedia que conjunte elementos similares, que sobre todo allane el camino para la posibilidad de crear un Servicio Civil de Carrera, una vez que se hayan creado y consolidado las instituciones democráticas del Distrito Federal. Es precisamente en este marco y en las circunstancias por las atraviesa el Distrito Federal, que se propone una medida como lo es un Modelo de Servicio Público de Carrera, el cual tiene el espíritu de constituirse en una figura de tipo intermedio que contribuya a la construcción de la democracia en la entidad.

El Modelo de Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal que se propone pretende establecer un Servicio Público de Carrera de tipo formal y procedimental. Formal porque parte de una estructura compuesta de normas, incluso con

la idea de que se pueda convertir en una ley y procedimental porque conjunta una serie de procedimientos con el propósito de generar resultados. La idea central es que se constituya en una política intermedia que genere las condiciones para la creación de un Servicio Civil de Carrera.

Si bien es cierto, que las autoridades del Gobierno del Distrito Federal le han otorgado al concepto de Servicio Público de Carrera una equivalencia a lo que es un Servicio Civil de Carrera, se considera que no existen las condiciones democráticas en este momento para pensar una figura tal como se concibe. En ese sentido, el Modelo Servicio Público de Carrera si bien trata de incorporar muchas de los elementos con los que cuenta un Servicio Civil de Carrera, se concibe como una figura próxima a un Servicio Profesional de Carrera, o sea como una etapa previa, de ahí que se le haya denominado como política intermedia.

Cabe agregar, que el modelo que se propone es de carácter estrictamente administrativo (jurídicamente hablando) que no invade la esfera laboral debido a que la Asamblea Legislativa no tiene la facultad para legislar sobre la materia, ya que ésta le pertenece al Congreso de la Unión. Y gubernamental ya que tiene como campo de desarrollo al Gobierno del Distrito Federal, por lo que muchos de sus resultados, se darán más en el terreno del propio gobierno y su estructura organizacional pero con la tendencia a un desarrollo y fortalecimiento institucional de toda la entidad.

De acuerdo con los lineamientos generales para el diseño de un Modelo de Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal, se comenzará por su concepto, principios y valores generales, ámbito de aplicación y sujetos del Servicio Público de Carrera.

#### **a) Concepto.**

Se concibe al Servicio Público de Carrera como el instrumento que le brinda a los servidores públicos estabilidad en el empleo y profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso objetivos y claros que se sustentan en el mérito y la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente tendiente a la materialización de una carrera administrativa, con el propósito de que la administración pública cumpla con sus

programas y alcance sus metas para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de los habitantes del Distrito Federal.

Para que el Servicio Público de Carrera cumpla sus objetivos deberá:

- Instituir un Sistema Integral que se regule y se organice por disposiciones jurídicas (una ley propiamente) y administrativas; por los órganos responsables de la dirección, organización y operación del Servicio Público de Carrera; por un procedimiento de ingreso claramente identificado en sus etapas; por un programa de profesionalización permanente; por un régimen de derechos y obligaciones del Servicio Público de Carrera y evidentemente por los propios servidores públicos de carrera.
- Reclutar, seleccionar, nombrar, profesionalizar, desarrollar y evaluar, conforme a la norma y procedimientos que se aprueben al respecto.
- Fomentar entre los servidores públicos de carrera, la lealtad e identificación con la institución y sus fines;
- Fomentar entre los servidores públicos de carrera la vocación por el servicio público y el desarrollo democrático.
- Propiciar la permanencia y superación de los servidores públicos de carrera, basadas en expectativas de desarrollo de personal mediante la realización de una carrera administrativa en la Administración Pública del Distrito Federal.
- Vincular el cumplimiento de los objetivos institucionales con el desempeño de las responsabilidades y el desarrollo profesional del personal de carrera, y
- Generar en el personal de carrera un alto sentido de responsabilidad en la realización de actividades institucionales.

#### **b) Principios y valores generales del Servicio Público de Carrera.**

El modelo de Servicio Público de Carrera que se propone debe tener como base una serie de principios y valores fundamentales. Los cuales deben ser los de mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia y eficacia, y responsabilidad, que deberán ser materializados en normas, procedimientos y prácticas del Servicio Público de Carrera, con el propósito de que contribuyan a la profesionalización de la función pública y a la recuperación de la confianza ciudadana e imagen que requiere el servidor público del Distrito Federal.

Los principios y valores que se proponen, además de convertirse en procedimientos y normas del Servicio Público de Carrera también modificarán conductas, comportamientos, intereses con la idea de que sean los cimientos de la nueva cultura del servidor público que requiere el Distrito Federal.

Los principios y valores generales del modelo de Servicio Público de Carrera son los siguientes:

**Mérito.-** El ingreso a la Administración Pública del Distrito Federal así como las promociones en su interior será a través de un procedimiento que ante todo considere el mérito de las personas basado en aptitudes, actitudes conocimientos y habilidades.

Este principio sostiene que toda persona interesada en ingresar a la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, así como a mantenerse en la misma, debe demostrar que posee la capacidad y las demás cualidades exigidas por los puestos para ser desempeñados por eficiencia<sup>144</sup>.

De igual forma, todo servidor público que forme parte del Servicio Público de Carrera debe dirigir su desempeño y comportamiento con base estrictamente en sus méritos y no a través de las preferencias personales o políticas que goce.

**Igualdad de Oportunidades.-** Todo persona mientras cubra los requisitos para la solicitud de un puesto, podrá ingresar al servicio público a través de convocatorias y procedimientos públicos y objetivos.

Este principio resulta de una importancia tal, que inclusive encuéntrase consignado en la Carta de Naciones Unidas. La cual prescribe que debe darse oportunidad de ingresar al Servicio Público de Carrera a todos aquellos ciudadanos que se hallen en aptitud y con el deseo de hacerlo, siempre que se agoten los requisitos reglamentarios. Implica este principio el deber de que los encargados de la administración de personal de cada organización den la debida publicidad, cuando existan vacantes o sean creadas nuevas plazas<sup>145</sup>.

---

<sup>144</sup> Cfr. Amaro Guzmán, Raymundo Op. cit. p. 115.

<sup>145</sup> Ibidem. p. 117.

En este mismo sentido, los servidores públicos que formen parte del Servicio Público de Carrera deben aprender a ejercer sus derechos para su beneficio en cuanto a desarrollo y crecimiento en la Administración Pública del Distrito Federal.

**Legalidad.-** Toda acción encaminada al fortalecimiento del Servicio Público de Carrera así como de los servidores públicos que formen parte de él, tendrá que estar apegada a derecho. Así como todas las acciones que se deriven de los servidores públicos para con los ciudadanos.

Para ello, se considera imprescindible que próximamente el Gobierno del Distrito Federal cuente con una ley en la materia y con la infraestructura administrativa para su implementación.

Este principio y valor, sostienen la importancia de que los servidores públicos conozcan el marco jurídico que los rige de tal manera que su actuación y comportamiento estén apegadas a lo que dicta la norma.

**Honradez.-** Todos los servidores públicos que formen parte de un Servicio Público de Carrera deben acondicionar su actuación a este principio y valor, de no ser así serán expuestos a sanciones que rectifiquen sus acciones y conductas.

La adopción y práctica de este valor por parte de los servidores públicos será fundamental para revertir el déficit de confianza que existe en los ciudadanos para con todo lo que significa autoridad.

**Lealtad.-** Los servidores públicos más allá de sus intereses personales, religiosos y políticas deben regir su actuación a la institución para la que prestan sus servicios y a la ciudadanía a la que sirven.

Este valor también es sumamente importante, ya que redirigirá la actuación de los servidores públicos en aras de que se aboquen exclusivamente a desarrollar de mejor manera la función que les corresponde.

**Imparcialidad.-** Se refiere a la forma en que deben desempeñarse los servidores públicos más allá de cualquier cambio de gobierno o contienda electoral. Sin duda, este es uno de los principios más difíciles de llevar a la práctica, ya que si algo de lo que se no puede desproveer el ser humano, es precisamente de sus preferencias políticas. No obstante, la idea central es que los servidores públicos realicen sus funciones de la mejor forma y al margen de consideraciones de otra índole.

**Profesionalismo.-** Consiste en que toda acción y función que ejerzan los servidores públicos la tienen que hacer con el mayor profesionalismo posible con el interés de que toda acción que desarrollen genere resultados positivos, tanto en las funciones que desarrollan individualmente como para con los servicios que prestan a la sociedad.

**Eficiencia y Eficacia.-** Se basa en que toda acción que desarrolle un servidor público de carrera la realice con eficiencia y eficacia. Su desempeño particular impactará en el Servicio Público de Carrera y éste a su vez repercutirá positivamente en toda función, acción y el desempeño general de la Administración Pública del Distrito Federal.

**Responsabilidad.-** Consiste en que toda acción que realicen los servidores públicos se realice con el sentido más alto de responsabilidad. No por lo que señale la ley en la materia sino por iniciativa individual y compromiso con la institución y la ciudadanía.

Estos principios y valores se consideran sumamente importantes ya que representan la parte del axiológica del Servicio Público de Carrera que se propone Su importancia radica en el impacto que tiene que generar en las actitudes, comportamientos, compromisos, desempeño, calidad de los servidores públicos que a su vez tendrá que reflejarse en el desempeño de la administración pública y demás instituciones pero sobre en los ciudadanos, los cuales a su vez seguramente también parte su marco de principios y valores.

Como lo apunta Juan Carlos León y Ramírez: "recuperar la dimensión humanista de la administración, dotarla de conocimientos e instrumentos que aseguren su eficiencia, recuperar su prestigio perdido y transformarla en un genuino invernadero instrumento de cambio al servicio de la sociedad, es hoy necesidad obligada que no admite dilación, responsabilidad de todos, postergarla nos expondría a graves peligros poniendo

entredicho el desarrollo y futuro de la democracia<sup>146</sup>.

### **c) Ámbito de Aplicación.**

En cuanto al ámbito de aplicación el diseño del Modelo de Servicio Público de Carrera está pensado para la Administración Central Distrito Federal. Tal como la define la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en sus artículos 12,13,14,15, a excepción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública<sup>147</sup> ya que estas instancias se regirán por leyes específicas.

Para el modelo, no esta considerada la Administración Pública Paraestatal y los órganos de justicia como la Junta de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal por ser órganos que gozan de autonomía y personalidad jurídica. Lo ideal es que los modelos de Servicio Público de Carrera, que estas instancias instrumenten se ajusten a los lineamientos generales del modelo que se está proponiendo; de ahí está idea ampliada de Diseño de un Modelo de Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal.

Con esa aclaración, las dependencias que conforman la Administración Pública Central del Distrito Federal que será el ámbito de aplicación del Servicio Público de Carrera son:

1. Jefatura de Gobierno
2. Secretaría de Gobierno;
3. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
4. Secretaría de Desarrollo Económico;
5. Secretaría del Medio Ambiente;
6. Secretaría de Obras y Servicios;
7. Secretaría de Desarrollo Social;
8. Secretaría de Salud;
9. Secretaría de Finanzas;
10. Secretaría de Transportes y Vialidad;

---

<sup>146</sup> León y Ramírez, Juan Carlos " La importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la democracia" Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado Ed. Plaza y Valdés y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México 1999 p. 103

<sup>147</sup> Véase artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del

11. Secretaría de Turismo;
12. Oficialía Mayor;
13. Contraloría General del Distrito Federal y
14. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Dentro de la Administración Pública Central esta incluido el ámbito desconcentrado que considera por principio a las 16 Delegaciones del Distrito Federal, ahora denominadas de acuerdo con lo que señala la nueva ley orgánica como Órganos Político Administrativos de las Demarcaciones Territoriales<sup>148</sup>; así como los órganos administrativos desconcentrados creados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por reglamento, decreto o acuerdo, que estén jerárquicamente subordinados a él o a la dependencia que éste determine.

En cuanto a Delegaciones u Órganos Político Administrativos de las Demarcaciones Territoriales consideradas están:

1. Alvaro Obregón;
2. Azcapotzalco;
3. Benito Juárez;
4. Coyoacán
5. Cuajimalpa de Morelos;
6. Cuauhtémoc;
7. Gustavo A.Madero;
8. Iztacalco;
9. Iztapalapa;
10. Magdalena Contreras;
11. Miguel Hidalgo;
12. Milpa Alta;
13. Tláhuac;
14. Tlalpan;
15. Venustiano Carranza, y
16. Xochimilco.

---

Distrito Federal 29 de diciembre de 1998 p. 19.

<sup>148</sup> Véase capítulo III, artículos 37,38,39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal Op.cit. p.p. 41-45.



Con respecto, a los demás órganos desconcentrados creados por reglamento, decreto o acuerdo, considerados para formar parte del Servicio Público de Carrera, están considerados los siguientes:

1. Planta de Asfalto del Distrito Federal (SOS)\*.
2. Comisión de Recursos Naturales(SMA).
3. Comisión de Aguas del Distrito Federal (SOS).
4. Instituto de Cultura de la Ciudad de México (nueva creación, SDS).
5. Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL) (SDS).
6. Junta de Asistencia Privada (SDS).
7. Instituto Técnico de Formación Policial (SSP).
8. Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal(nueva creación, OM).
9. Comisión de Asuntos Agrarios del Distrito Federal (nueva creación, OM).
10. Instituto de la Mujer del Distrito Federal (nueva creación, SG ).
11. Instituto de Promoción Turística del Distrito Federal (nueva creación, ST).
12. Instituto del Taxi del Distrito Federal (nueva creación, STV).
13. Unidad de Protección Civil del Distrito Federal (nueva creación, SG).
14. Instituto del Deporte del Distrito Federal (SDS).
15. Registro Civil del Distrito Federal (nueva creación, CJ).
16. Comisión para la Protección de Insumos para la Salud del Gobierno del Distrito Federal (nueva creación, SS).
17. Unidad de Bosques Urbanos del Distrito Federal (nueva creación, SMA).

**d) Sujetos del Servicio Público de Carrera del Gobierno del Distrito Federal.**

El modelo que se propone está considerado únicamente para los mandos medios de la Administración Pública Central del Distrito Federal. Esto comprende desde puestos de enlace hasta director de área. Se considera que este es el universo que debe atender el Servicio Público de Carrera por varias razones. Primero porque en estos niveles se concentra un gran número de los servidores públicos de confianza de la plantilla gubernamental. Segundo, porque son estos servidores públicos los que realizan las funciones más trascendentes para la ejecución de la toma de decisiones y en el diseño y

---

\* Son las iniciales de las dependencias a las cuales se encuentran adscritos estos órganos.



demás decir, que el desempeño de estos puestos implicará requisitos de perfil profesional, aptitud, habilidad, preparación y experiencia.

Sin embargo, en el modelo que se propone se considera dos aspectos que son sumamente importantes, para evitar rigidez e inamovilidad en el Sistema. Se propone que excepcionalmente los puestos de estructura con nivel de mandos superiores y homólogos, puedan ser considerados dentro del Sistema de Servicio Público de Carrera, cuando así lo acuerde el órgano máximo que es el Consejo Superior, previa solicitud de los Comités Técnicos correspondientes. Este será el caso, por ejemplo de áreas sumamente técnicas en las que se requiera estabilidad en el empleo y de permanente especialización.

En cuanto al personal sindicalizado y técnico operativo de confianza (personal de apoyo), en aras de esta flexibilidad que requiere el modelo, se propone la posibilidad de que también ingresen al Servicio Público de Carrera, previa realización de los trámites correspondientes. Por ejemplo, será el caso del personal sindicalizado, que si bien no están considerados en el modelo, por la razón de que ellos ya cuentan con un marco jurídico que les brinda seguridad, certeza y protección y una organización corporativa como lo es el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, que los respalda y apoya, así como un sistema de escalafón similar a un Servicio Civil de Carrera que les brinda las Condiciones Generales de Trabajo, existe la posibilidad de que ingresen al sistema, sólo si los interesados solicitan previa licencia, lo cual les hará perder sus derechos sindicales pero les permitirá ocupar un puesto dentro del Sistema del Servicio Público de Carrera; sujetándose para tal efecto al procedimiento de ingreso que se establezca.

De tal forma, que potencialmente el sistema se estará alimentando en el futuro con más de 118,000 servidores públicos. De los cuales 11,000 corresponden al personal técnico operativo de confianza y el resto sindicalizado.

Lo que si es un hecho, es que a pesar de que el modelo contempla un Servicio Público de Carrera todavía se tendrá que mantener mucho personal por designación política como lo son los mandos superiores y una gran cantidad de personal sindicalizado. Esto corrobora lo dicho anteriormente en uno de los apartados, en cuanto a que no existen sistemas de Servicio Civil de Carrera "puros", por el contrario, es muy clara la composición mixta de

diferentes tipos de personal<sup>149</sup>. Por supuesto, que lo ideal sería que el mayor número de personal fuese de carrera.

Este punto es importante mencionarlo, ya que existe la enorme percepción cuando por primera vez, se estudia una figura como lo es ésta, de ver al Servicio Civil de Carrera en un plano de blanco y negro, o en términos absolutos; esto es hay Servicio Civil de Carrera o no lo hay; cuando la realidad demuestra que en los sistemas de Servicio Civil de Carrera también permanecen y confluyen otros tipos de personal, que más de las veces representa a un considerable número de servidores públicos.

Ahora bien, respecto con los servidores públicos que no formarán parte del Modelo de Servicio Público de Carrera, se considera sumamente importante mencionar a los siguientes:

- Los electos por vía de sufragio, directa o indirectamente;
- Los de libre designación, entendidos como aquellos que designe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o los titulares de las dependencias, unidades administrativas u órganos desconcentrados, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;
- Los de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal por las razones que expone el artículo 15 de la ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en cuanto a que tales órganos se regirán por leyes específicas;
- Los del magisterio que dependan de la Administración Pública del Distrito Federal y que estén comprendidos en el Sistema de Carrera Magisterial;
- El personal médico, paramédico y enfermeras adscritos a la Administración Pública del Distrito Federal pero que tengan un sistema escalafonario;
- Los que presten sus servicios a la Administración Pública del Distrito Federal, mediante contrato civil de servicios profesionales;
- Los que estén adscritos a un Servicio Civil de Carrera (Por ejemplo, es el caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que ya cuenta con un Servicio Civil de Carrera, de acuerdo con lo que establece su propia ley orgánica), y

---

<sup>149</sup> Por ejemplo, está el caso de los Estados Unidos de Norteamérica aunque cuenta con un Servicio Civil de Carrera, su estructura se compone por el sistema de botín, el Servicio Civil, el personal sindicalizado, y las agencias de acción afirmativa. Este esquema es similar a los demás países que cuentan con una estructura de este tipo. Véase Klingner, Donald y John Nalbandian Public Personal Management Contexts and Strategies

- Los que determine el Consejo Superior, en virtud de las funciones y responsabilidades inherentes al puesto, a solicitud de los Comités Técnicos.

En este rubro del personal que no forma parte del Modelo de Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal, se destaca la figura del servidor público de libre designación, que hará todavía mucho más flexible al sistema. Tal figura opera en Servicios Civiles de Carrera como España o Francia<sup>150</sup>; figura que evidentemente no ocupa ningún lugar reservado para el Servicio Civil, pero que responde en más de las veces a funciones especializadas o para la realización de algún programa temporal; o en último de los casos su presencia se justifica como personal de apoyo para el manejo de asuntos en los que se requiere de absoluta confianza del jefe inmediato superior, los casos son por ejemplo, los de secretario particular o asesor.

Se recomienda como parte del modelo, que necesariamente tendrá que hacerse un manejo cuidadoso de esta figura, por lo que resultará imprescindible la justificación de los Comités Técnicos para cada uno de los puestos de libre designación que se soliciten al Consejo Superior. Esto con la idea de evitar desde un inicio de crear estructuras paralelas, o sea una de libre designación y otra de carrera.

De igual manera, el modelo que se propone de Servicio Público de Carrera, deberá contemplar, que en casos excepcionales y cuando se altere o peligre el orden público, la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, o la prestación de los servicios públicos o en casos de desastres naturales, fortuitos o de fuerza mayor o de costos adicionales importantes, el Oficial Mayor, que tiene la facultad, previo acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y mediante solicitud fundada y razonada del Comité Técnico respectivo podrá nombrar de manera provisional a los servidores públicos estrictamente necesarios, para ocupar las plazas de los puestos que formen parte del Servicio Público de Carrera, sin sujetarse a los procedimientos de ingreso o promoción.

Por lo que en el mismo acuerdo que expida el Jefe de Gobierno autorizando los nombramientos provisionales, se deberá señalar el plazo que tendrán los servidores

---

Ed. Prentice Hall U.S.A. 1998 p.p. 26-29.

<sup>150</sup> Véase Ministerio de las Administraciones Públicas de España. Estatuto Básico de la Función Pública de España (proyecto) 10 de junio de 1997 Madrid, España 1997 y Ministerio de la Función Pública. Estatuto General de la Función Pública Francesa 5 de octubre de 1948 París, Francia 1996.

públicos nombrados para cumplir con los procedimientos de ingreso y promoción, previstos en el modelo que se propone.

### **4.3 Estructura Organizacional.**

Tal como se estableció en los lineamientos generales para el diseño del Modelo de Servicio Público de Carrera, éste requerirá de una estructura encargada de la dirección, organización y funcionamiento del Servicio Público de Carrera. Se considera que la estructura organizacional del modelo debiese estar compuesta de los siguientes órganos:

- a) Consejo Superior del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.
- b) Los Comités Técnicos.
- c) La Dirección General del Servicio Público de Carrera, y
- d) El Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera.

**a) Consejo Superior del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.**

El Consejo Superior será el máximo órgano de la estructura del Servicio Público de Carrera. Esta figura tiene como principal propósito, la de ser el órgano rector que emita las normas y políticas generales para el funcionamiento del Servicio Público de la Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal<sup>151</sup>.

El Consejo Superior se propone que se integre de la siguiente manera:

- Una Presidencia, a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- Una Vicepresidencia, a cargo del Oficial Mayor del Distrito Federal;
- Cuatro Vocalías, a cargo de los titulares de las Secretarías de Gobierno y Finanzas, de la Contraloría General del Distrito Federal, y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (por ser dependencias de carácter normativo), y
- Una Secretaría Técnica, a cargo del titular de la Dirección General del Servicio Pública de Carrera.

---

<sup>151</sup> Esta figura está inspirada en la del Consejo Superior de la Función Pública Francesa, (respetando toda proporción que guarda el caso) cuyo titular es el Primer Ministro Francés. Este Consejo tiene entre sus características, la de ser un órgano normativo y deliberativo en toda cuestión de orden general que interese a los funcionarios públicos.

El Consejo Superior es un órgano colegiado de carácter honorífico, por lo que sus integrantes no percibirán remuneración extraordinaria alguna por el desempeño de sus funciones en el mismo.

Para su funcionamiento, es menester que el Consejo Superior tenga las siguientes atribuciones en lo general:

- Emitir el Programa Operativo General del Servicio Público de Carrera.
- Coordinar, supervisar y evaluar la ejecución de dicho Programa.
- Establecer las políticas, normas, estrategias y líneas de acción a que debe sujetarse el Sistema.
- Interpretar la norma que se constituya para efectos de implementar el Servicio Público de Carrera.
- Revisar y evaluar la ejecución de los Programas Operativos Específicos que emita cada uno de los Comités Técnicos.
- Emitir opinión con relación al Catálogo y el Tabulador del Servicio Público de Carrera.
- Definir mediante Acuerdo, los casos y condiciones bajo los cuales, de manera excepcional, determinados puestos serán considerados como parte del Sistema, previa justificación y atendiendo a las necesidades específicas, técnicas y profesionales de cada dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado.
- Emitir las bases generales a las que deberán sujetarse las convocatorias para los procesos de ingreso y promoción al Servicio Público de Carrera.
- Formular, emitir y vigilar el cumplimiento de los lineamientos generales para la evaluación del desempeño de los Servidores Públicos de Carrera.
- Aprobar los criterios de puntuación que por profesionalización y desempeño de los Servidores Públicos de Carrera propongan la Dirección General y el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera .
- Resolver los recursos de inconformidad que le sean presentados por los Servidores Públicos de Carrera.
- Aprobar los instrumentos que elaboren la Dirección General y el Instituto para medir el impacto en la ciudadanía sobre los resultados que genere el Servicio Pública de Carrera.
- Emitir cuando así lo soliciten, opinión sobre los sistemas de Servicio Público de Carrera que instrumenten las entidades paraestatales del Distrito Federal, y demás órganos



que no estén considerados.

- Publicar en el órgano informativo oficial los acuerdos que sean aprobados en el seno del Consejo los cuales serán de ejecución inmediata y de aplicación obligatoria.
- Supervisar el funcionamiento de los Comités Técnicos y emitir las sanciones correspondientes de no funcionar adecuadamente éstos; o en su defecto constituir un Comité sustituto de detectarse irregularidades o ausencia de trabajo.

Se establece que las sesiones del Consejo Superior sean ordinarias y extraordinarias. Se propone que las sesiones ordinarias se lleven a cabo mensualmente, y las extraordinarias cuando así lo determine el Presidente o a petición de cualquiera de los integrantes del Consejo Superior, en consideración a la urgencia de los asuntos que requieran resolución. En las sesiones del Consejo, sus integrantes tendrán derecho a voz y voto, excepto el Secretario Técnico quien sólo tendrá derecho a voz.

La convocatoria para las sesiones ordinarias deberá notificarse por escrito a cada uno de los integrantes del Consejo, cuando menos con cinco días hábiles de anticipación. Las convocatorias para sesiones extraordinarias deberán notificarse con tres días hábiles de anticipación. Tal responsabilidad de las convocatorias le corresponderá al Secretario Técnico, el Director General del Servicio Público de Carrera.

En caso de ausencias de los integrantes del Consejo, en las sesiones que éste lleve a cabo, se considera que sean suplidas de la siguiente manera:

- El Presidente por el Oficial Mayor;
- El Vicepresidente por el Secretario Técnico;
- Los Vocales por los servidores públicos que éstos designen, y
- El Secretario Técnico, por el Titular del Centro de Información de los Servidores Públicos de Carrera.

A las mismas, podrán ser invitados los titulares de las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados o entidades; así como los servidores públicos, que dada la naturaleza de los asuntos a tratar, se requiera de su presencia y participación. Pero también miembros distinguidos de asociaciones de profesionistas o instancias gremiales. Los asistentes con este carácter sólo tendrán derecho a voz.

Respecto con la validez de las sesiones Consejo deberán asistir su Presidente o su suplente, y por lo menos tres de sus vocales. Sus resoluciones deberán tomarse por mayoría de votos y en caso de empate el Presidente del Consejo o su suplente, tendrá voto de calidad. Es importante, puntualizar, que las resoluciones y acuerdos tomados en el seno del Consejo se considerarán de ejecución inmediata y de aplicación obligatoria, incluso se propone que sean publicadas en el órgano informativo del Gobierno del Distrito Federal, que en este caso es la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

#### **b) Comités Técnicos.**

Las figuras denominadas Comités Técnicos están creadas con la intención de responder a un esquema de carácter descentralizado<sup>152</sup>. Cada Comité Técnico se instituirá por cada dependencia, unidad administrativa (Dirección General) u órgano desconcentrado (delegación u órgano desconcentrado creados por reglamento, decreto o acuerdo ). El total de ellos, da una cantidad de 116 Comités Técnicos (Véase ANEXO 1 Listado de Comités Técnicos).

Los Comités Técnicos se integrarán de la siguiente manera:

- Una Presidencia a cargo del titular de la dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado de que se trate;
- Comisionados que serán el titular de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales, dos servidores públicos de carrera con puesto de dirección de área u homólogo y un representante de la Dirección General, y
- Un Secretario Técnico que será el servidor público de carrera que designe para tal efecto el Presidente del Comité.

Se considera que en este caso no podrán suplirse las ausencias de los miembros del Comité. Con respecto a las sesiones del Comité serán ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se llevarán a cabo una vez al mes, y las extraordinarias cuando así lo determine el Presidente o a petición de cualquiera de los integrantes del Comité, en consideración de la urgencia de los asuntos que requieran resolución.

---

<sup>152</sup> Sobre este punto se recomienda ampliamente la obra de Organización de Cooperación y Desarrollo Económico Flexibilidad en la Gestión de Personal en la Administración Pública Ed. Ministerio para las

La convocatoria para las sesiones ordinarias deberá notificarse por escrito a cada uno de los integrantes del Comité, cuando menos con tres días hábiles de anticipación. Las convocatorias para sesiones extraordinarias deberán notificarse con dos días hábiles de anticipación. La facultad de convocar a las sesiones deberán suscribirse por el Secretario Técnico.

En las sesiones de los Comités sus integrantes tendrán derecho a voz y voto, excepto el Secretario Técnico que sólo tendrá derecho a voz. Se considera oportuno que a las mismas sesiones puedan ser invitados los servidores públicos, que dada la naturaleza de los asuntos a tratar, se requiera de su presencia y participación. Pero también miembros distinguidos de asociaciones profesionistas o instancias gremiales. Los asistentes con este carácter sólo tendrán derecho a voz.

Para la validez de una sesión del Comité deberá asistir su Presidente, y por lo menos tres de los Comisionados. Sus resoluciones deberán tomarse por mayoría de votos y en caso de presentarse un empate el Presidente del Comité tendrá voto de calidad. Al igual que el Consejo Superior, las resoluciones y acuerdos tomados en el Comité, se considerarán de carácter operativo y de ejecución obligatoria, más no publicables en el órgano oficial del Gobierno del Distrito Federal.

Los Comités Técnicos tendrán las siguientes atribuciones en lo general:

- Ejecutar en el ámbito de su competencia las acciones establecidas en el Programa Operativo General a través de la elaboración de un Programa Operativo Específico, el cual tendrá que ser remitido a la Dirección General del Servicio Público de Carrera para su revisión;
- Aplicar adicionalmente las políticas, normas, estrategias y líneas de acción que fije el Consejo superior;
- Informar trimestralmente al Consejo a través de la Dirección General de la operación del Sistema;
- Convocar a la Dirección General del Servicio Público a todas las reuniones tanto ordinarias como extraordinarias.
- Proponer a la Dirección General, los perfiles y requisitos que deben reunir los

- servidores públicos de carrera de su dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, para ser considerados en el Catálogo de Puestos del Servicio Público de Carrera;
- **Presentar al Consejo para su acuerdo a través de la Dirección General, los puestos que de manera excepcional podrán ser considerados como parte del Sistema;**
  - **Definir y expedir las convocatorias para la etapa de ingreso en especial la de reclutamiento y promoción al Servicio Público de Carrera de acuerdo con sus propias necesidades y vacantes, tomando en consideración las bases generales que para el efecto expida el Consejo;**
  - **Dictaminar en el ámbito de su competencia las licencias y reingreso los servidores públicos de carrera;**
  - **Emitir los resultados, a través de dictamen a los candidatos electos del proceso de selección e informar de éstos a la Dirección General del Servicio Público de Carrera para su registro al Centro de Información de los Servidores Públicos de Carrera;**
  - **Evaluar el desempeño de los servidores públicos de carrera, con base en los lineamientos generales y criterios de puntuación que para ese efecto expida el Consejo y diseñe y supervise la Dirección General del Servicio Público de Carrera;**
  - **Proponer al Instituto los temas para los cursos que estime necesarios, a efecto de que sean considerados en los programas de profesionalización;**
  - **Difundir en su respectiva dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado los cursos que haya definido con el Instituto así como determinar la obligatoriedad de cursarlos.**
  - **Dictaminar, en el ámbito de su competencia, la imposición de medidas disciplinarias a los servidores públicos de carrera, y remitir dichos dictámenes a la Dirección General de Servicio Público de Carrera para su registro;**
  - **Remitir a la Dirección General de Servicio Público de Carrera para el registro en el Centro de Información de los Servidores Públicos de Carrera, los informes, evaluaciones, dictámenes y opiniones relacionados con la organización y operación del Sistema;**
  - **Proponer a la Dirección General de Modernización Administrativa dependiente de Oficialía Mayor, previa aprobación de su dependencia, las modificaciones a las**

estructuras orgánicas, relacionadas con el Servicio Público de Carrera y someter a su consideración las propuestas para mejorar los servicios.

- Solicitar al Consejo Superior, a través de la Dirección General, los nombramientos definitivos para todos aquellos candidatos que hayan superado las etapas anteriores del proceso de ingreso.

Como se puede observar, de acuerdo con las atribuciones que se propone para los Comités Técnicos, estos prácticamente serán los principales gestores del Servicio Público de Carrera en la administración pública; con la idea de que sean los principales promoventes del Sistema, de acuerdo con las necesidades particulares tanto de sus propias áreas como de sus propios servidores públicos.

#### **c) Dirección General del Servicio Público de Carrera.**

Si bien es cierto, que el Gobierno del Distrito Federal, cuenta actualmente con una Dirección de Servicio Profesional de Carrera, la cual es una dirección de área dependiente de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal adscrita a la Oficialía Mayor, se señaló en el capítulo anterior, que prácticamente ésta no realiza las funciones que tiene encomendadas, precisamente por la ausencia de un Servicio Público de Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal. En ese sentido, se propone que de inicio tal dirección sea sustituida por otro órgano que tenga un mayor número de atribuciones y funciones, lo que sería propiamente una Dirección General, para la organización y operación del Servicio Público de Carrera.

Como parte del Modelo de Servicio Público de Carrera, se propone la creación de la Dirección General del Servicio Público Carrera, la cual tendrá las siguientes atribuciones generales (Véase ANEXO 2 Organigrama de la Dirección General del Servicio Público de Carrera):

- Diseñar y elaborar el proyecto de Programa Operativo General, para someterlo a la aprobación del Consejo Superior.
- Ejecutar, en el ámbito de su competencia, las acciones establecidas en el Programa Operativo General, así como coordinar la implementación, operación y evaluación integral del Sistema.

- Difundir el contenido del Programa Operativo General entre los Comités Técnicos para que con base en el mismo, elaboren sus Programas Operativos Específicos.
- Recibir y registrar los Programas Operativos Específicos que emitan los Comités Técnicos .
- Revisar y opinar sobre los Programas Operativos Específicos.
- Integrar y analizar los informes que presenten los Comités Técnicos sobre la operación del Sistema.
- Formular proyectos de políticas, normas, estrategias y líneas de acción para la aprobación del Consejo Superior que contribuyan a la toma de decisiones.
- Asesorar a los Comités Técnicos en la organización e instrumentación del Sistema.
- Presentar al Consejo Superior un informe anual del estado y operación del Sistema remitiendo una copia del mismo a los Comités.
- Supervisar e informar al Consejo Superior del cumplimiento del Programa Operativo General, así como de las políticas, estrategias y líneas de acción que éste haya aprobado.
- Integrar y presentar al Consejo Superior para su aprobación los estudios de planeación y análisis prospectivo para el desarrollo del Sistema.
- Proponer al Consejo Superior las bases a las que deberán sujetarse las convocatorias, para los procesos de ingreso y promoción.
- Proponer al Consejo Superior los proyectos de acuerdos, en los que se definan de manera excepcional los puestos que serán considerados como parte del Sistema.
- Presentar para la aprobación del Consejo Superior los lineamientos generales para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de carrera.
- Proponer para la aprobación del Consejo Superior los criterios de puntuación por desempeño de los servidores públicos de carrera.
- Elaborar los proyectos de Catálogo de Puestos y Tabulador para la opinión del Consejo Superior y posterior aprobación del Oficial Mayor.
- Solicitar a los Comités los informes, dictámenes, evaluaciones y opiniones relacionadas con la operación del Sistema.
- Vigilar que se realicen las reuniones ordinarias y extraordinarias de los Comités Técnicos.
- Supervisar la labor de los Comités Técnicos en cuanto la operación del Servicio Público de Carrera.

- Vigilar que las plazas del Sistema sean ocupadas conforme a las normas aplicables y a las políticas que defina el Consejo.
- Substanciar y elaborar los proyectos de resolución de los recursos de inconformidad que presenten los Servidores Públicos de Carrera.
- Diseñar los instrumentos de evaluación del desempeño de acuerdo con los lineamientos generales que señale el Consejo Superior y a las aportaciones de los Comités Técnicos.
- Presentar para firma del Oficial Mayor los nombramientos provisionales y definitivos del Servicio Público de Carrera.
- Supervisar la actuación de los Comités Técnicos con respecto a la aplicación de los instrumentos de evaluación del desempeño que realicen en sus respectivas áreas.

Para el funcionamiento y operación de la Dirección General del Servicio Público de Carrera se considera conveniente que cuente con la siguiente estructura:

Tres direcciones de área y seis subdirecciones.

<b>DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA</b>
C1) Dirección de Planeación, Seguimiento y Control del Servicio Público de Carrera. Subdirección de Planeación Subdirección de Seguimiento y Control
C2) Dirección de Enlace con Comités Técnicos. Subdirección de Difusión Organizacional Subdirección de Supervisión y Apoyo
C3) Centro de Información de los Servidores Públicos del Distrito Federal. Subdirección de Registro. Subdirección de Análisis e Información.

Tal estructura operará de la siguiente manera:

## **C1) Dirección de Planeación, Seguimiento y Control del Servicio Público de Carrera.**

Esta dirección tendrá las siguientes funciones:

- Diseñar y elaborar en coordinación con la Dirección de Enlace con Comités Técnicos el proyecto de Programa Operativo General.
- Ejecutar las acciones establecidas en el Programa Operativo General.
- Coordinar la implementación, operación y evaluación integral del Sistema.
- Recibir y registrar los Programas Operativos Específicos que emitan los Comités.
- Revisar y opinar sobre los Programas Operativos Específicos.
- Identificar y proponer las plazas del Sistema a la Dirección General del Servicio Público de Carrera.
- Elaborar los estudios y proporcionar la información necesaria para la Dirección General del Servicio Público de Carrera.
- Formular proyectos de políticas, normas, estrategias y líneas de acción para la aprobación de la Dirección General del Servicio Público de Carrera.
- Elaborar los proyectos de Catálogo de Puestos y Tabulador para la opinión de la Dirección General de Servicio Público de Carrera.
- Proponer para la aprobación de la Dirección General del Servicio Público de Carrera los criterios de puntuación por desempeño de los Servidores Públicos de Carrera.
- Presentar para la aprobación de la Dirección General de Servicio Público de Carrera los lineamientos generales para la evaluación del desempeño de los Servidores Públicos de Carrera.
- Supervisar e informar a la Dirección General del cumplimiento del Programa Operativo General, así como de las políticas, estrategias y líneas de acción que él se hayan derivado.
- Presentar a la Dirección General de Servicio Público de Carrera un informe anual del estado y operación del Sistema.
- Elaborar estudios sobre la información de la evaluación del desempeño aplicada por los Comités Técnicos, a fin de poder medir sus impactos en la gestión pública.

### **Subdirección de Planeación**

- Diseñar los proyectos de definición de puestos que serán considerados en el Sistema



para la autorización de la Dirección de Planeación, Seguimiento y Control del Servicio Público de Carrera.

- Elaborar los estudios de planeación y análisis prospectivo para el desarrollo del Sistema.
- Revisar y opinar sobre los Programas Operativos Específicos que emitan los Comités y enviar los informes, previa autorización, a la Dirección de Enlace con Comités Técnicos.
- Elaborar tanto los proyectos como los instrumentos de Catálogo de Puestos y Tabulador de puestos.
- Elaborar los estudios y generar la información necesaria sobre el Servicio Público de Carrera.
- Identificar y proponer las plazas que serán ocupadas para el Sistema de Servicio Público de Carrera.
- Elaborar los criterios de puntuación por desempeño de los Servidores Públicos de Carrera en coordinación con la Subdirección de Seguimiento y Control.
- Formular los lineamientos generales para la evaluación del desempeño de los Servidores Públicos de Carrera en coordinación con la Subdirección de Seguimiento y Control.

#### **Subdirección de Seguimiento y Control.**

- Asistir y supervisar todas las reuniones realizadas por los Comités Técnicos en coordinación con la Dirección de Enlace con Comités Técnicos.
- Implementar, dar seguimiento, controlar y evaluar el Sistema de Servicio Público de Carrera.
- Elaborar los criterios de puntuación por desempeño de los Servidores Públicos de Carrera en coordinación con la Subdirección de Planeación.
- Elaborar tanto los informes mensuales como el informe anual del estado y operación del Sistema.
- Formular los lineamientos generales para la evaluación del desempeño de los Servidores Públicos de Carrera en coordinación con la Subdirección de Planeación.
- Elaborar estudios y estadísticas sobre el desempeño laboral de los servidores públicos de carrera.
- Elaborar estudios sobre la información de la evaluación del desempeño aplicada por

los Comités Técnicos, a fin de poder medir sus impactos en la gestión pública.

- Supervisar la actuación de los Comités Técnicos con respecto a la aplicación de los instrumentos de evaluación del desempeño que realicen en sus respectivas áreas.

Para tales funciones tanto la dirección de área como las dos subdirecciones contarán con 8 líderes coordinadores de proyectos cada una.

## **C2) Dirección de Enlace con los Comités Técnicos.**

Esta dirección tendrá las siguientes funciones:

- Solicitar a los Comités Técnicos los informes, dictámenes, evaluaciones y opiniones relacionadas con la operación del Sistema.
- Supervisar la labor de los Comités Técnicos en cuanto a la operación del Servicio Público de Carrera.
- Integrar y analizar los informes que presenten los Comités Técnicos sobre la operación del Sistema.
- Recibir y registrar los Programas Operativos Específicos que emitan los Comités.
- Asesorar a los Comités Técnicos en la organización e instrumentación del Sistema.
- Vigilar que se realicen las reuniones ordinarias y extraordinarias de los Comités Técnicos.
- Remitir una copia a los Comités Técnicos del informe anual previa autorización de Dirección General del Servicio Público de Carrera.
- Substanciar y elaborar los proyectos de resolución de los recursos de inconformidad que presenten los Servidores Públicos de Carrera.
- Emitir los nombramientos provisionales y definitivos de aquellos candidatos que hayan cubierto la etapa de reclutamiento y selección para firma del Oficial Mayor.

## **Subdirección de Difusión Organizacional.**

- Difundir el contenido del Programa Operativo General entre los Comités, para que con base en el mismo, elaboren sus Programas Operativos Específicos.
- Elaborar y proponer a la Dirección de Enlace con los Comités Técnicos las bases a las que deberán sujetarse las convocatorias para los procesos de ingreso y promoción.

- Recibir y registrar los Programas Operativos Específicos que emitan los Comités y remitirlos a la Dirección de Planeación Dirección de Seguimiento y Control del Servicio Público de Carrera para su revisión y opinión.
- Preparar toda la documentación que tenga que enviársele a los Comités Técnicos en materia de Servicio Público de Carrera.
- Difundir los instrumentos de evaluación de desempeño de acuerdo con los lineamientos generales que señale el Consejo Superior.

#### **Subdirección de Supervisión y Apoyo.**

- Asistir y supervisar a todas las reuniones realizadas por los Comités Técnicos en coordinación con la Dirección de Planeación, Seguimiento y Control del Servicio Público de Carrera.
- Elaborar los proyectos de resolución de los recursos de inconformidad que presenten los servidores públicos de carrera.
- Asesorar a los Comités Técnicos en la organización e instrumentación del Sistema.
- Supervisar la labor de los Comités Técnicos en cuanto la operación del Servicio Público de Carrera.
- Vigilar que se realicen las reuniones ordinarias y extraordinarias de los Comités Técnicos.
- Elaborar los nombramientos provisionales y definitivos para firma del Oficial Mayor.

Para tales funciones tanto la dirección de área como las dos subdirecciones contarán con 8 líderes coordinadores de proyectos cada una.

#### **C3) Centro de Información de los Servidores Públicos del Distrito Federal.**

La Dirección General contará con un Centro de Información de los Servidores Públicos de Carrera, que será el equivalente a un registro de la información de los servidores públicos de carrera, con la idea de que en él se concentren los expedientes o *master files*, de cada uno de los servidores públicos de carrera, para que se tenga un pleno conocimiento de cada uno de ellos en cuanto a desempeño y desarrollo profesional, y por lo tanto se tenga certeza de la carrera administrativa que cada uno realice. Dicho Centro será la unidad administrativa responsable de integrar y mantener actualizado el banco de datos que

contenga toda la información relacionada con el sistema del Servicio Público de Carrera, y tendrá el carácter de único y permanente.

Pero además de ello, la idea también es de asignarle funciones como un centro que además de brindarle información a las demás áreas involucradas también se constituya en un órgano que le brinde información, asesoría y atención a los servidores públicos de carrera. Esta función la se considera de vital importancia, ya que no existen áreas específicas que le informen a los servidores públicos sobre las opciones de desarrollo y alternativas que este pudiese tener en aras de hacer una carrera administrativa. Esta actividad la mayoría de las veces se desarrolla a través de circulares y carteles que es insuficiente y simplemente no informa lo que debe de informar.

Cabe señalar, que la función de registro del Centro no se contrapondrá con la que realiza la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, que si bien tiene un registro de los servidores públicos, su principal esfera es la del personal técnico operativo y el de base; que como ya se ha señalado no formarán parte del Servicio Público de Carrera.

No obstante ello, es importante señalar que en la actualidad la Administración Pública del Distrito Federal no cuenta con un registro único y expedientes completos de todo el personal que forma parte ella, principalmente relacionada con personal de confianza. Esta información, se encuentra distribuida y dispersa en las diferentes coordinaciones administrativas de las dependencias y demás órganos de la administración, sin criterios de uniformidad. Esto definitivamente genera problemas de diferentes tipos, desde la no identificación de necesidades de capacitación y profesionalización, hasta la no identificación de méritos y trayectorias administrativas que finalmente no son respetadas en cualquier cambio de titulares de los órganos de la administración pública. De ahí la necesidad de contar con un Centro de Información que supla esta carencia y que desde el inicio del Servicio Público de Carrera tenga un registro detallado del desarrollo y trayectoria de cada uno de los servidores públicos que formen parte del mismo.

El Centro tendrá las siguientes atribuciones:

- Elaborar y mantener actualizado el padrón de los servidores públicos de carrera.

- Recibir, revisar, registrar e integrar en un banco de datos de la información referente a los Servidores Públicos de Carrera.
- Elaborar los informes que le sean solicitados por los órganos del Sistema.
- Expedir la información que le sea solicitada por los servidores públicos de Carrera relacionada con su expediente.
- Integrar y mantener actualizados los expedientes personales de cada uno de los Servidores Públicos de Carrera.
- Expedir certificaciones de los documentos que obren en el Centro de Información de los servidores públicos de carrera a los órganos del Sistema, a las autoridades facultadas para solicitarlas y a los servidores públicos interesados.
- Recibir y registrar los dictámenes y resoluciones que emitan el Consejo Superior y los Comités Técnicos.
- Realizar convenios de colaboración con dependencias y entidades tanto del gobierno federal, estatal como municipal para solicitar información de servidores públicos que aspiren ingresar o que formen parte del Servicio Público de Carrera.
- Brindar asesoría y orientación a los servidores públicos sobre el Sistema de Servicio Público de Carrera del Gobierno del Distrito Federal.

#### **Subdirección de Registro.**

- Recibir, revisar, registrar e integrar el banco de datos la información referente a los Servidores Públicos de Carrera, considerando los siguientes aspectos: perfiles académicos, ingreso, reingreso, nombramiento, profesionalización, licencias, desarrollo, evaluaciones, medidas disciplinarias, sanciones administrativas, así como los dictámenes correspondientes.
- Recibir y registrar los dictámenes y resoluciones que emitan el Consejo y los Comités Técnicos a la Dirección General del Servicio Público de Carrera.
- Integrar y mantener actualizados los expedientes personales de cada uno de los Servidores Públicos de Carrera.

#### **Subdirección de Análisis e Información.**

- Elaborar y mantener actualizado el padrón de los Servidores Públicos de Carrera en coordinación con la Subdirección de Registro.

- Realizar convenios de colaboración con dependencias y entidades tanto del gobierno federal, estatal como municipal para solicitar información de servidores públicos que aspiren ingresar o que formen parte del Servicio Público de Carrera.
- Expedir certificaciones de los documentos, previa autorización de la Dirección General, a los órganos del Sistema, a las autoridades facultadas para solicitarlas y a los servidores públicos interesados.
- Expedir la información que le sea solicitada por los Servidores Públicos de Carrera relacionada con su expediente.
- Analizar la información de la Subdirección de Registro con la finalidad de generar estudios sobre el estado de los servidores públicos de carrera, diagnóstico y estadísticas.
- Elaborar los informes que le sean solicitados por la Dirección a los órganos del Sistema.
- Brindar asesoría y orientación a los servidores públicos sobre el Sistema de Servicio Público de Carrera del Gobierno del Distrito Federal.

Para tales funciones tanto el centro como las dos subdirecciones contarán con 8 líderes coordinadores de proyectos cada una.

Como se puede observar, la Dirección General de Servicio Público de Carrera jugará un papel fundamental en la operación del Sistema, ya que fungirá como enlace o puente entre el Consejo Superior y los Comités Técnicos, pero también con el Instituto de Profesionalización de Servidores Públicos de Carrera.

Sobre la conformación de la Dirección General, se considera que de inicio la prerrogativa de elegir al Director General le corresponderá al Jefe de Gobierno, sin embargo, la propuesta es que una vez conformados tanto el Consejo Superior como los Comités Técnicos, el puesto se proponga para que forme parte del Sistema y se establezca el concurso y el procedimiento de ingreso correspondiente. Esto en la lógica, de la importancia que reviste un puesto como el que será éste, que por principio tendrá que estar desprovisto de toda influencia partidista. Por lo pronto, lo que se puede adelantar como requisitos (entre otros) para el que ocupar el puesto a través de concurso, es que los aspirantes estén familiarizados con la materia.

En relación con los demás puestos, tanto de director, subdirector como los líderes coordinadores de proyectos, por las funciones tan importantes que tendrán que cubrir, es imprescindible que formen parte del Sistema, por lo que desde un inicio tendrá que haber una convocatoria pública al respecto.

#### **d) Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera.**

Si bien desde 1997, el Gobierno del Distrito Federal cuenta con una Unidad de Profesionalización (UNIPROF) como Dirección de Área de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal adscrita a Oficialía mayor, se considera que su actual estructura y figura jurídica resultan insuficientes para un proyecto de esta magnitud y por los alcances del mismo. En ese sentido, se considera que por las funciones tan importantes que desarrollará el Instituto, ni siquiera será suficiente la figura de dirección general, sino la de un órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio de la Administración Pública del Distrito Federal.

Para ello, tendrán que cubrirse ciertas formalidades, las cuales se considera que son importantes de mencionar. Para la creación de un organismo descentralizado se tiene que atender a lo que señala el artículo 100 del Gobierno del Distrito Federal que señala:

"La ley o decreto por el que se constituya un organismo descentralizado deberá precisar su objeto, fuente de recursos para integrar su patrimonio, integración de su órgano de gobierno, las bases para la incorporación de personal especializado y su permanente capacitación, así como de nuevas tecnologías para la mayor eficacia de los servicios encomendados a la entidad".

En atención a los puntos mencionados el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera tendrá como objeto el diseño, formulación e implementación de los programas de profesionalización en sus vertientes de especialización, actualización, así como de la certificación de estudios de los servidores públicos de carrera provenientes de otras instituciones. Con la finalidad de coadyuvar al desarrollo de los servidores públicos y de que éstos realicen una carrera administrativa en la Administración Pública del Distrito Federal.

Con respecto a la fuente de recursos para integrar su patrimonio, el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera lo constituirá con los inmuebles, numerario, muebles, recursos presupuestales, nuevas tecnologías y demás bienes y derechos que le sean transferidos y asignados, así como con los demás que adquiera por cualquier otro título legal. Sobre este punto, se propone que se aproveche al máximo la infraestructura con la que cuenta UNIPROF.

En cuanto a su órgano de gobierno, los órganos superiores del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera (Véase ANEXO 3 Organigrama del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera) se propone que sean los siguientes:

- Un Consejo Directivo y
- Un Director General.

El Consejo Directivo estará integrado por:

Un Presidente, que será el titular de la Oficialía Mayor,

El titular de la Secretaría de Gobierno.

El titular de la Secretaría de Finanzas y

El titular de la Contraloría General.

Este criterio esta basado por ser secretarías de tipo normativo. A la vez, por cada miembro titular del Consejo Directivo habrá un suplente, el cual será un Director General o su equivalente. La ausencia del Presidente del Consejo, será suplida por quien éste hubiese designado como suplente ante el Consejo Directivo.

El Consejo Directivo podrá invitar a las sesiones a representantes de otras dependencias, órganos desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal y Local, así como a otras autoridades locales de gobierno del Distrito Federal, que realicen actividades relacionadas con la materia de profesionalización. Sobre este último punto, se considera que es imprescindible la presencia de organismos gremiales o asociaciones de profesionistas; por formación profesional, no se puede dejar fuera a instituciones como el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., el Colegio de Contadores Públicos A.C. así como a las diferentes universidades y colegios a través de



sus unidades académicas que cuentan con la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública como lo es la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, la Facultad de Contaduría y Administración, el Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas etc.

En cuanto al Director General, este tendrá que ser designado por el Jefe de Gobierno de acuerdo por la facultad que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 53. Con respecto a los demás puestos que formarán parte del Instituto, si bien el modelo que se propone no podrá interferir, ya que se trata de una entidad y no dependencia, si se considera conveniente que para efectos de cubrir las plazas se establezca un procedimiento similar al que se propone.

Una vez que se ha explicado la forma de creación del Instituto, se proponen las siguientes atribuciones:

- Diseñar e implementar los programas de profesionalización para los servidores públicos de carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo con las necesidades de las dependencias, órganos desconcentrados y unidades administrativas previa solicitud de los Comités Técnicos; con base en las directrices que dicte el Consejo Superior.
- Proponer al Consejo Superior para su aprobación los criterios de puntuación sobre la formación profesional de los servidores públicos de carrera.
- Recibir de los Comités Técnicos, las propuestas de los cursos que de acuerdo con sus necesidades requieran, a efecto de que sean considerados en los Programas de Profesionalización.
- Diseñar e aplicar los exámenes de oposición así como implementar los cursos básicos y especiales en la etapa de selección dentro del proceso de ingreso al Servicio Público de Carrera.
- Otorgar a los servidores públicos de carrera los puntos que por la aprobación de los cursos de actualización o especialización obtengan, o bien por la certificación de estudios que realicen en instituciones de educación superior nacionales o internacionales; o por estudios, investigaciones o aportaciones al desarrollo de la Administración Pública.
- Suscribir con instituciones y organismos de educación superior nacionales o

internacionales convenios de colaboración para la impartición de cursos, foros, o cualquier otro evento de carácter académico para apoyar la profesionalización de los servidores públicos de carrera.

- Realizar estudios estadísticos y prospectivos sobre el perfil y desempeño académico de los servidores públicos de carrera.
- Realizar investigaciones relacionadas con la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.
- Editar y publicar obras relacionadas con el desarrollo de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Vincular a los servidores públicos de carrera con sus respectivas asociaciones gremiales o de profesionistas para que éstas coadyuven a su desarrollo profesional.
- Analizar la información generada por Comités Técnicos en relación con la aplicación de los instrumentos de evaluación del desempeño en las distintas áreas.
- Realizar estudios relacionados con la evaluación del desempeño a fin de determinar su adecuada aplicación así como para innovar propuestas de mejora o alternativas.
- Medir los impactos en la gestión pública generados por las actividades de profesionalización practicadas a los servidores públicos de carrera.
- Diseñar instrumentos que capten la opinión pública sobre el rendimiento de los servidores públicos por la puesta en práctica de programas de profesionalización.
- Difundir e informar a través de los Comités Técnicos o a petición de los propios servidores públicos de carrera los programas de profesionalización o cursos por impartir.

El Instituto tendrá en su estructura con dos subdirecciones:

#### **Subdirección de Programas de Profesionalización.**

La subdirección tendrá como funciones:

- Diseñar e implementar los programas de profesionalización en sus vertientes de especialización y actualización para los servidores públicos de carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo con las necesidades de las dependencias, órganos desconcentrados y unidades administrativas.
- Diseñar e aplicar los exámenes de oposición e implementar los cursos básicos y

especiales en la etapa de selección dentro del proceso de ingreso al Servicio Público de Carrera.

- Vincular a los servidores públicos de carrera con sus respectivas asociaciones gremiales o de profesionistas para que éstas coadyuven a su desarrollo profesional.
- Suscribir con instituciones y organismos de educación superior nacionales o internacionales convenios de colaboración para la impartición de cursos, foros, o cualquier otro evento de carácter académico para apoyar la profesionalización de los servidores públicos de carrera.

### **Subdirección de Investigación y Desarrollo.**

La Subdirección tendrá como principales funciones:

- Otorgar a los Servidores Públicos de Carrera los puntos, que por la aprobación de los cursos de actualización o especialización obtengan, o bien por la certificación de estudios que realicen en instituciones de educación superior nacionales o internacionales; o por estudios, investigaciones o aportaciones al desarrollo de la Administración Pública.
- Realizar investigaciones relacionadas con la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.
- Editar y publicar obras relacionadas con el desarrollo de la Administración Pública.
- Medir a través del seguimiento y resultados, los impactos en la gestión pública generados por las actividades de profesionalización practicadas a los servidores públicos de carrera.
- Diseñar instrumentos que capten la opinión pública sobre el rendimiento de los servidores públicos por la puesta en práctica de programas de profesionalización.
- Realizar estudios relacionados con la evaluación del desempeño a fin de determinar su adecuada aplicación así como para determinar e innovar propuestas de mejora o alternativas.

Para tales funciones tanto el Instituto como las dos subdirecciones contarán con 8 líderes coordinadores de proyectos cada una.

Sin lugar a dudas, el papel por desempeñar de este instituto será fundamental ya que la

idea central es crear un órgano *ad hoc* a las necesidades reales de profesionalización y desarrollo de la órganos y servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal. Esto de alguna manera permitirá reducir costos en cuanto lo que cobran empresas que prestan este tipo de servicios y por otro lado se fortalecerán los lazos con universidades e instancias gremiales.

En cuanto a los insumos necesarios que tendrán que integrarse al Instituto, están los siguientes:

- Diseño de cursos en todas las materias de acuerdo a las atribuciones que tienen las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados.
- Biblioteca del propio Instituto con 20 mil volúmenes .
- Implantación de un Sistema de Salas de Videoconferencias a través de un sistema de educación a distancia (considerando las distancias existentes entre los diferentes inmuebles de la Administración Pública del Distrito Federal) para los servidores públicos.
- Creación de instrumentos magnéticos, videos, productos de multimedia con temas relativos a cada una de las áreas de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Impresión y publicación de los materiales que se utilicen en los programas de profesionalización.
- Contratación de personal docente para la impartición de los cursos básicos y los programas de profesionalización en sus dos vertientes: especialización y actualización.
- Difusión de los programas y cursos de profesionalización.
- Desarrollo de investigaciones relacionadas con metodologías sobre instrumentos de profesionalización y sobre temas relativos al desarrollo a la Administración Pública del Distrito Federal.

#### **e) Instrumentos de Operación del Modelo de Servicio Público de Carrera.**

Un mercado altamente competitivo, de una parte, y la necesidad de contar con una administración pública moderna por la otra, demandan el análisis y valoración objetiva e impersonal de las funciones y responsabilidades asignadas a los puestos de una institución, a fin de establecer un sistema uniforme de clasificación, basado en la agrupación de cargos con funciones homogéneas, en el que prevalezca la distribución

equitativa del trabajo.

Puede afirmarse - de acuerdo con Raymundo Amaro Guzmán -, que la clasificación racional de los puestos de una empresa o entidad pública, es uno de los procesos más importantes de la administración de personal, el cual servirá de base a las fases referentes al manejo de personal<sup>153</sup>; esto incluso en el marco del establecimiento de un Servicio Público de Carrera. De hecho, existe consenso en el criterio: "de que la clasificación de puestos es el elemento fundamental e imprescindible para lograr un sistema científico de administración de personal, sistema con el cual se puede obtener la mayor eficiencia y el más justo trato de los que trabajan en unidades colectivas, máxime cuando el personal de ésta es numeroso"<sup>154</sup>. Es evidente que el caso de la Administración Pública del Distrito Federal, se inserta en este esquema.

Sin embargo, como ya se había señalado, la Administración Pública del Distrito Federal no cuenta en la actualidad con un instrumento de estas características. Por información obtenida en la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal sólo se cuenta con información parcial y particularmente de los puestos de base, más no de confianza, en este último caso, existe únicamente el proyecto de hacerlo.

De tal forma, que para la operación de un Servicio Público de Carrera será imprescindible contar con un instrumento tan valioso como lo es un Catálogo de Puestos, entendido éste como el documento que reúne, clasifica, y sistematiza información sobre los títulos, las descripciones y las especificaciones de los puestos de trabajo de una institución pública o privada.<sup>155</sup> Además de ello, se propone que en el Catálogo de Puestos, se incluya la puntuación correspondiente para efectos de promoción. Esto es el puntaje que requerirá cada servidor público, en caso de que aspire a otro nivel de puesto, ya sea de manera horizontal o vertical.

Esta labor de acuerdo con lo que indica la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal artículo 33 (fracción I), le corresponde realizarla a la Oficialía Mayor, claro está, de acuerdo con la información que le envíen las demás dependencias, unidades

<sup>153</sup> Cfr. Raymundo Amaro Guzmán, *Op. cit.*, p. 116.

<sup>154</sup> Víctor Melitón Rodríguez, *Administración de Personal* Ed. Oficina Nacional de Administración de Personal ONAP. Santo Domingo, República Dominicana 1967 p. 4.

<sup>155</sup> Coordinación General de Estudios Administrativos *Glosario de Términos Administrativos* Ed. Presidencia

administrativas y órganos desconcentrados sobre el perfil deseado de cada uno de los puestos adscritos a sus áreas.

El Catálogo tendrá que contener como mínimo los siguientes elementos:

- Identificación, homologación de los puestos.
- Responsabilidad de cada puesto.
- Clasificación y agrupación de puestos por rama, tipo de actividad, nivel y función a partir del puesto del Jefe de Gobierno, pero preponderantemente de Director de Área a puestos de enlace.

Cédulas de identificación por cada uno de los puestos, en las que se precisará:

- a) Nombre;
- b) Nivel Jerárquico;
- c) Rama, tipo y clasificación del puesto;
- d) Descripción general de funciones;
- e) Relaciones de autoridad y comunicación;
- f) Descripción de requisitos que se deberán acreditar para su ocupación.

Otro instrumento igual de importante que el anterior, será el Tabulador General del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, entendido éste como el documento que delimita los niveles máximo y mínimo para retribuir un puesto genérico y permite flexibilidad a las dependencias para asignar sueldos a los cargos específicos de los mismos<sup>156</sup>. La idea es crear un tabulador que ofrezca un esquema de remuneración acorde a las exigencias de profesionalización de los servidores públicos de carrera. Este tabulador tendrá que ser sujeto de elaboración por parte de Oficialía Mayor de acuerdo con las atribuciones que le da la ley artículo 33 (fracción XV) y tendrá que someterse a opinión y discusión por parte de las Comités Técnicos y Consejo Superior.

En ese sentido habrán de ponderarse al elaborar tal tabulador, el contexto económico, la complejidad del trabajo, la especialización, los niveles de sueldo existentes, el

---

de la República. México 1982. p. 44

<sup>156</sup> Coordinación General de Estudios Administrativos Op. cit. p. 152.

presupuesto asignado y otros factores que pueden contribuir a dar vigencia a los postulados de justicia retributiva y de igual sueldo por igual trabajo en condiciones similares.

La Administración Pública del Distrito Federal atraerá y retendrá personal idóneo en la medida en que su Tabulador General de Sueldos pueda competir con las retribuciones que señala el mercado de trabajo, máxime cuando existe un mercado de profesionistas altamente competitivo.

En fin, se considera que los instrumentos antes descritos son fundamentales para la operación del Servicio Público de Carrera, tal como existen en otros países que cuentan con esta figura. Lo que es más importante todavía, es que estos instrumentos tendrán que ser creados en el etapa transitoria (se explicará más adelante) previa al establecimiento del Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal. De no crearse en el período señalado, difícilmente operará un Servicio Público de Carrera como el que se propone.

#### **4.4 Procedimiento de Ingreso al Servicio Público de Carrera.**

No se puede hablar de modernización administrativa cuando se continúa con métodos inadecuados para asignar los puestos públicos, por tanto es indispensable que el reclutamiento, selección, ingreso y nombramiento de los servidores públicos obedezca a criterios objetivos, que atienda a las capacidades y méritos de las personas, y no a sus relaciones personales, o a las preferencias o afinidades de los titulares.

El ingreso a cualquier dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal para ocupar alguno de los puestos señalados en el apartado relativo a sujetos del Sistema de Servicio Público de Carrera, será determinado por un proceso de ingreso, el cual se considera que debe ser integrado por las siguientes fases (Véase ANEXO 4 Procedimiento de Ingreso al Servicio Público de Carrera):

- Reclutamiento.
- Selección.
- Nombramiento provisional.
- Nombramiento definitivo.

Para ello, los aspirantes a ingresar al Servicio Público de Carrera, deberán cubrir los siguientes requisitos generales:

- Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos; o extranjero con la documentación migratoria correspondiente.
- No haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter culposo.
- No estar inhabilitado para desempeñar un empleo o comisión en el servicio público, previa comprobación emitida por la instancia correspondiente, ya se la por la contraloría federal o locales.
- Haber acreditado el nivel de educación que establezca la convocatoria correspondiente que emitan los Comités Técnicos de acuerdo con el Catálogo de Puestos.

El proceso de ingreso atiende a los principios de igualdad de oportunidades y méritos de



los aspirantes, por lo que estarán considerados invariablemente los conocimientos idóneos para el puesto y la experiencia administrativa, según el perfil de puesto que marque el Catálogo. Para atender a dichos principios el proceso de ingreso se realizará mediante concurso, que al efecto convoquen los Comités Técnicos correspondientes.

#### **a) Reclutamiento.**

Reclutamiento es la primera fase del proceso de ingreso y tiene por objeto captar a los aspirantes a ingresar al Servicio Público de Carrera. Esta fase inicia con la expedición y publicación de la convocatoria correspondiente y concluye con la captación de los aspirantes que cumplan con los términos de la misma.

Los Comités Técnicos de acuerdo con sus atribuciones, estructura dictaminada de cada dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, y considerando sus necesidades técnicas y operativas, así como las plazas vacantes, expedirán y publicarán las convocatorias correspondientes.

Las convocatorias para ingreso al Servicio Público de Carrera deberán precisar, además de los requisitos generales, el puesto, plazas a concursar, nivel, adscripción, remuneración y demás especificaciones que determine el Comité Técnico correspondiente. Los Comités Técnicos, de acuerdo con los perfiles y requisitos establecidos en la convocatoria, determinarán qué aspirantes pasarán a la fase de selección.

El procedimiento consistirá en revisión de documentos curriculares de los candidatos y entrevistas con los responsables de las áreas, tanto para constatar trayectoria académica y experiencia laboral. Para que haya una objetividad en el proceso de reclutamiento las convocatorias deben ser lo más claras posibles además de guardar una relación directa con el catálogo de puestos.

Una vez hecha la actividad de revisión de documentos y las entrevistas correspondientes se elegirán a los candidatos para la fase de selección. Esta elección será por escrito y avalada por todos los miembros del Comité Técnico quienes en un informe de una cuartilla tendrán que manifestar por qué es el mejor o los mejores candidatos; dicho

documento tendrá que ir rubricado por todos los miembros del Comité. Dicho escrito tendrá que ser enviado al Instituto a más tardar en quince días hábiles, para que el Instituto tenga la oportunidad de programarla.

#### **b) Selección.**

La selección de personal en la Administración Pública del Distrito Federal debe realizarse sobre bases objetivas, garantizadas por métodos y sistemas serios. La fase de selección es la más importante de toda la administración de personal y de la aplicación satisfactoria dependerá la capacidad de los integrantes de la organización. El prestigio de un sistema de personal, sea público o privado, solamente se logrará y mantendrá por la efectividad e imparcialidad de su fase de selección.

Sobre la importancia de esta fase, una distinguida administrativista dominicana Irma García Serrano expresa:

"La selección basada en el principio del mérito y en las prácticas positivas del sistema, ayudará también a resolver el problema de los empleados faltos de ética. Una vez que la burocracia gubernamental se destaque por su honestidad e integridad, muchas personas honradas e idóneas desearán ingresar a la tarea pública. La fe de los empleados en las normas éticas del sistema de personal actuará como salvavidas para el proceso democrático<sup>157</sup>."

Hechas estas consideraciones como parte del procedimiento de ingreso, la selección es la fase que permitirá determinar las capacidades, conocimientos, habilidades y experiencia de los aspirantes a ingresar al Servicio Público de Carrera que tendrá una culminación con la emisión de un dictamen del Comité Técnico correspondiente, una vez que el Instituto envíe los resultados sobre los aspirantes.

Esta fase se acreditará mediante las siguientes vías:

- Los exámenes de oposición de ingreso que al efecto se dispongan, y

---

<sup>157</sup> Irma García Serrano, *La Selección Positiva*, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, Escuela de Administración Pública, 1963 p. 6 citada por Raymundo Amaro Guzmán Op. cit. p. 119.

- La acreditación de un curso básico de formación (véase ANEXO 5 Propuesta de curso básico)<sup>158</sup>, los cursos especiales y las prácticas que determine el Instituto.

Esta fase se considera conveniente que sea de tres meses.

La fase de selección y su implementación estará a cargo del Instituto, previa solicitud del Comité Técnico correspondiente. La cual tendrá que ir de la mano de la de programación de los cursos. Se propone que los aspirantes que estén en la fase de selección puedan recibir un estipendio durante el tiempo que dure esta fase. Esta consideración del estipendio tendrá que estar sujeta a lo que determine, previa solicitud, una instancia como lo es la Secretaría de Finanzas, la cual establecerá los montos y condiciones correspondientes a solicitud del Instituto.

Una vez concluida esta fase, el Instituto remitirá los resultados al Comité Técnico correspondiente para los efectos de su dictamen ya sea favorable o desfavorable. Por su parte el Comité, con base en los resultados que le remite el Instituto, decidirá sobre la idoneidad del aspirante o aspirantes que ocuparán la plaza o plazas vacantes.

Es importante apuntar que el dictamen que expida el Comité Técnico, deberá constar por escrito y estar debidamente fundado y motivado. Dicho dictamen deberá expedirse en la siguiente sesión del Comité Técnico, siempre y cuando entre la fecha en que se recibieron los resultados por parte del Instituto medien cinco días hábiles. Este dictamen comprenderá los antecedentes, considerandos y resolutivos que justifiquen su decisión.

El Comité deberá notificar de manera personal el dictamen que emita al aspirante o a los aspirantes que participaron en el proceso de selección, en un plazo máximo de tres días hábiles contados a partir de su emisión. El Comité deberá remitir un ejemplar del dictamen al Centro de Información para su registro.

Es importante mencionar, que en el caso de que hayan sido varios aspirantes

---

<sup>158</sup> Este curso básico de formación tiene toda la pretensión de convertirse en todo un curso de inducción para los servidores públicos, el cual se considera de suma importancia tanto por la información de la que tendrá que enterarse el aspirante, pero también como parte de la cultura institucional que requiere fomentarse en los servidores públicos. Lo que se tiene que comentar es que instrumento a pesar de ser sumamente valioso no existe en muchas áreas del gobierno. Nos atrevemos a decir en el casi 90% de las dependencias y entidades tanto del gobierno federal, los gobiernos estatales y no se diga de los gobiernos municipales carecen de él..

seleccionados, que además hayan cubierto la etapa satisfactoriamente, pero sólo tenga que elegirse a sólo uno de ellos, el Comité Técnico tendrá voto de calidad respaldado por la opinión del Instituto de Profesionalización de Servidores Públicos de Carrera. Esto no significa que los otros aspirantes, de igual capacidad, sean simplemente rechazados, sino pasarán a una lista de elegibles (la cual no significa que se les pague), la cual servirá para dos situaciones: la primera si se da la situación de que sí el aspirante con nombramiento provisional no supera la fase, entonces se procederá a utilizar tal lista y seleccionar alguno de los candidatos seleccionados previamente, y la segunda situación será que al utilizar la lista de elegibles se estará suprimiendo momentáneamente el uso de la convocatoria pública para el reclutamiento, sólo para el caso de algún Comité Técnico en particular.

### **c) Nombramiento Provisional.**

Una vez cubierta esta fase en la que existe un dictamen de carácter favorable, procederá al nombramiento provisional que tendrá una vigencia de seis meses. Es importante aclarar, que este nombramiento que se propone tendrá que ser distinto del que se expide para efectos laborales (por ser el caso de modelo de carácter estrictamente administrativo) y lo expedirá el Oficial Mayor a través de la Dirección General del Servicio Público de Carrera. El trámite consistirá en que el Comité Técnico envíe a la Dirección General de Servicio Público de Carrera el dictamen así como la constancia de acreditación por parte del Instituto para que además de registrarse en el Centro de Información de los Servidores Públicos de Carrera, se formule el nombramiento provisional y pase a firma del Oficial Mayor.

Esta fase tiene la intención de que el candidato una vez que ha cubierto su fase de selección, se someta a un período de prueba en el que demuestre sus aptitudes como servidor público. En tal fase se procederá la implementación de la evaluación del desempeño para efectos de determinar la aptitud del candidato en el puesto. La aprobación de tal evaluación por parte del candidato será fundamental para poder tener la posibilidad de obtener el nombramiento definitivo. En tal evaluación participarán tanto el Comité Técnico respectivo en calidad de aplicador como la Dirección General de Servicio Público de Carrera en calidad de supervisor.

Por otra parte, se considera incluir en el modelo una salvedad o excepción, esto es que de acuerdo con las necesidades de las dependencias, unidades administrativas u órganos desconcentrados, y cuando así lo dictamine el Comité correspondiente, se podrá expedir el nombramiento provisional sin acreditar el curso básico de formación. El aspirante tendrá un plazo de seis meses contados a partir del nombramiento provisional para acreditar dicho curso. Este plazo por ninguna razón podrá prorrogarse. Para este tipo de casos, tendrá que haber un escrito dirigido tanto al Consejo Superior, la Dirección General como el Instituto en el que se señalen las razones y causas y así se evite en la menor medida este tipo de excepciones. Sin embargo, este tipo de acciones también podrán ser objetadas o incluso rechazadas por tales instancias.

Con base en el anterior procedimiento, se puede adelantar que entre la etapa de reclutamiento, selección y nombramiento provisional, el servidor público alcanzará como parte de su entrenamiento el tiempo promedio de 10 meses contados a partir de la primera fase, tiempo suficiente, para hacerse acreedor a un nombramiento definitivo del sistema de Servicio Público de Carrera. De no superar el candidato la etapa de nombramiento provisional por la evaluación del desempeño, se le notificará a la Dirección General de Servicio Público de Carrera en especial a su Centro de Información para que se le deje fuera del procedimiento y el Comité emita una nueva convocatoria o utilice a otro de los candidatos que hayan superado la prueba de selección (si es que los hay).

#### **d) Nombramiento Definitivo.**

Para esta fase, el Comité Técnico remitirá un ejemplar del dictamen y una copia del expediente en el que se incluye un informe del candidato por su desempeño en los meses de prueba así como la evaluación realizada por el propio Comité avala por la Dirección General de Servicio Público de Carrera para el trámite del nombramiento definitivo.

El nombramiento definitivo es el documento que expide el Oficial Mayor con el cual se acredita el carácter de Servidor Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal. Este nombramiento al igual que el provisional tendrá que ser distinto del que se expide para efectos laborales. Sin embargo, este nombramiento tendrá que ir acompañado de uno de carácter laboral. O sea para efectos de nombramiento definitivo se le otorgarán dos tipos de nombramientos al servidor público: el relacionado con el

**Servicio Público de Carrera (por tratarse de un modelo de carácter administrativo) y el de carácter laboral para asegurarle a éste ciertos derechos que le confiere la legislación laboral.**

**Por lo que el nombramiento definitivo será aquel que se expide a solicitud del Comité; una vez que sea cubierta la fase de nombramiento provisional. Este nombramiento tendrá un carácter de permanente y otorgará al Servidor Público de Carrera los derechos que están contemplados en el modelo. Dichos nombramientos serán solicitados por el Comité correspondiente a través de la Dirección General del Servicio Público de Carrera para firma del Oficial Mayor. Este fase será concluida con el registro del nombramiento definitivo en el Centro de Información de Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.**

#### **4.5 Licencias y Reingreso.**

El modelo de Servicio Público de Carrera que se propone también considera un apartado de licencias y de reingreso de los servidores públicos.

##### **a) Licencias**

En cuanto a las primeras, se deben entender de la siguiente manera:

La licencia como el acto por el cual un Servidor Público de Carrera, puede dejar de desempeñar las funciones propias de su puesto de manera temporal, sin perder los derechos y prerrogativas que Modelo de Servicio Público de Carrera (materializado en una ley) le otorga. Las licencias pueden ser de dos tipos:

- Con goce de sueldo, por un periodo de hasta dos meses, y
- Sin goce de sueldo, por un periodo de hasta un dos año.

Las licencias serán otorgadas por el Comité Técnico, previa solicitud del servidor público de carrera, quien deberá además informar a su superior jerárquico de esta solicitud. El Comité Técnico dictaminará la procedencia de la solicitud de licencia por escrito, de manera fundada y motivada, notificando este dictamen al servidor público de carrera solicitante. Una copia de este dictamen deberá ser remitida al Centro de Información para los efectos correspondientes.

En ningún caso se otorgarán a un servidor público de carrera más de dos licencias en un periodo de cinco años. La suma de dichas licencias no podrá exceder de veinticuatro meses. Ninguna licencia podrá ser prorrogable. Entre una licencia y otra deberá mediar un mínimo de dieciocho meses.

En cuanto al manejo de licencias, los Comités Técnicos tendrán que tomar diferentes decisiones de acuerdo con el tipo de escenarios:

- Por ejemplo si la licencia es más de un año y el puesto por cubrir es de suma importancia, el Comité podrá decidir si la plaza se pone a concurso o no. Si se

determina que no, entonces la propuesta es que se nombre a un encargado o a una persona temporal.

- Para el caso de un encargado. El superior jerárquico determinará si de dichas funciones se encargará un Servidor Público de Carrera del mismo nivel al que obtuvo la licencia o un inferior jerárquico al mismo.
- Para el caso en los que sea necesario cubrir el puesto por otra persona se podrá contratar a alguien de manera temporal que cubra estrictamente el tiempo de la licencia, que por supuesto por su condición temporal no podrá formar parte del sistema.
- En el caso de aquellos Servidores Públicos de Carrera que se hagan cargo de otra función, deberán recibir una puntuación adicional en su evaluación de desempeño.

#### **b) Reingreso.**

En cuanto al reingreso, éste deberá entenderse como el acto por el cual, quien habiendo obtenido un nombramiento definitivo en términos de lo que propone este modelo, se reincorpora a la Administración Pública del Distrito Federal como servidor público de carrera, y sólo procederá cuando se haya separado del Sistema de manera voluntaria. La pretensión es que el servidor público de carrera no pierde sus derechos, salvo que prescriban más de dos años.

Para el reingreso al Servicio Público de Carrera se tendrá que observar lo siguiente:

- En el caso de los puestos de líderes coordinadores de proyectos y puestos de enlace, se requerirá únicamente dictamen del Comité que decida el reingreso, siempre y cuando desde la fecha de la separación voluntaria no hayan transcurrido más de dos años. Este reingreso será invariablemente en el nivel inicial de los puestos, y;
- En los casos de los puestos de Director de Área, Subdirector, y Jefe de Departamento que quieran reingresar deberán someterse al proceso de ingreso o



promoción que para tal efecto se convoque. En estos casos, para obtener dictamen favorable del Comité, lo interesados deberán someterse a examen y aprobar un curso actualización por parte del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera.

Ahora bien, se considera importante mencionar, que el reingreso de acuerdo con la propia dinámica que requiere el sistema, y de acuerdo con lo que se propone como modelo, no significa que el servidor público a su reingreso cuente con una garantía de regresar a su mismo puesto, evidentemente en el momento en el que él haya dejado su plaza de manera voluntaria ésta se someterá a concurso. Lo que si tiene garantizado es que una vez que haya aprobado el examen y el curso de actualización se le considere en las siguientes situaciones:

- Que sea promovido a una plaza de igual jerárquica, una vez que haya una vacante en cualquiera de las dependencias, órganos desconcentrados o unidades administrativas de la Administración Pública del Distrito Federal de acuerdo con su perfil.
- Estará formando parte de una lista de elegibles con la diferencia, de que tal persona, si estará recibiendo una percepción económica similar a la que tenía.
- En el último de los casos será reclutado temporalmente por el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera, para recuperar y poner en práctica parte de su experiencia como servidor público. Esta coyuntura evidentemente tendrá que quedar a criterio del recién reingresado.

## **4.6 Profesionalización, Permanencia y Desarrollo en el Servicio Público de Carrera.**

### **a) Profesionalización.**

La profesionalización se entiende como la mejora sustancial de los servidores públicos tanto en su formación curricular como en el desarrollo de sus actividades laborales con el fin de que cuenten con las aptitudes, conocimientos, habilidades, y destrezas para desempeñar la función pública con calidad y eficiencia; pero sobre todo con el afán de que desarrollen una carrera administrativa.

De acuerdo con el modelo que se propone, el diseño e implementación de los programas de profesionalización estará a cargo del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera, atendiendo a las necesidades de la Administración Pública del Distrito Federal, a las directrices que dicte el Consejo Superior y a las solicitudes y sugerencias de los Comités Técnicos.

Los cursos que se realicen en el marco de los programas de profesionalización tendrán valor curricular y otorgarán los puntos que se señalen. Cabe señalar, que los cursos que los servidores públicos de carrera realicen en instituciones de educación superior, también podrán otorgar puntos, previa certificación que haga el Instituto.

Para ello, se propone que la profesionalización se lleve cabo a través de los siguientes programas:

- Actualización, y
- Especialización.

#### **Programas de Actualización.**

Los programas de actualización deberán ser de carácter permanente y tendrán por objeto el de asegurar que los servidores públicos de carrera adquieran la información actualizada en las materias directamente vinculadas con su función.

Los programas de actualización se integrarán con los cursos que al efecto establezca el

Instituto. Dichos cursos de actualización podrán ser optativos u obligatorios, y se otorgarán puntos a los servidores públicos de carrera que los acrediten. Para este efecto, el Instituto definirá el alcance y contenido de los cursos de actualización.

Para ello, la participación de los Comités Técnicos será fundamental ya que de acuerdo con las solicitudes y sugerencias que se registren se podrán diseñar e implementar este tipo de cursos. La idea central es que los servidores públicos cursen cuando menos dos cursos de actualización por año.

### **Programas de Especialización.**

Los programas de especialización deberán ser también de carácter permanente y tendrán como propósito que los Servidores Públicos de Carrera adquieran los conocimientos específicos para el desarrollo de sus funciones, comprendiendo las materias relacionadas con su puesto de trabajo. Dicho programa también se integrará de los cursos que establezca el Instituto. Esto cursos, se considera que puedan tener el carácter de optativos, pero en los que evidentemente la participación y sugerencias de los Comités Técnicos será de suma importancia

El enorme incentivo para los servidores públicos de carrera que acrediten estos cursos, serán sin duda, los puntos que puedan obtener, y que para ello se establezcan. Por lo que prácticamente se estarán estableciendo dos tipos de beneficios: la profesionalización misma y la obtención de puntos que sirvan para la posibilidad de una promoción futura. La idea central es que los servidores públicos cursen cuando menos dos cursos de especialización por año.

### **PROPUESTA DE SISTEMA DE PUNTAJE POR PROFESIONALIZACIÓN.**

<b>Programas de Profesionalización</b>	<b>Puntos</b>	<b>Cursos en otras instituciones</b>	<b>Puntos</b>
<b>Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera</b>			
Actualización	25	Licenciatura	100
Especialización	30	Cursos (todo tipo de	10

		materias).	
		Conferencias	10
		Congresos	10
		Diplomados	15
		Especializaciones	20
		Maestrías	50
		Doctorados	100

### **b) Permanencia y Desarrollo en el Servicio Público de Carrera.**

Se considera que la permanencia y desarrollo constituyen los ejes fundamentales sobre los que camina el Modelo de Servicio Público de Carrera que se propone, tales conceptos tienen por objeto fundamentalmente el garantizar la estabilidad en el empleo y la promoción de los servidores públicos de carrera. En pocas palabras, estos dos conceptos se constituyen en las principales prerrogativas de los que gozará un servidor público que forme parte del Sistema, esto es como una especie de fuero del que gozará a diferencia de aquellos que no lo estén. Conceptos sumamente importantes, pero de los que desafortunadamente adolece actualmente la Administración Pública del Distrito Federal.

Cabe señalar que estos dos ejes son complementarios, lo que es más se cruzan; ni el permanencia que tiene como fundamento a la evaluación del desempeño se disocia del desarrollo cuyo fundamento es la profesionalización, ni viceversa, ambos van de la mano, ya que uno empuja al otro.

#### **Permanencia.**

Por lo antes descrito, la permanencia será la prerrogativa de los servidores públicos de carrera, que por principio pertenezcan al sistema, y que les permitirá realizar las funciones de su puesto de manera continua y estable, con base en un adecuado desempeño que dé lugar a la consecución de los objetivos, metas y programas de gobierno y la prestación de servicios públicos de calidad. Se considera que el fundamento de la permanencia es la evaluación del desempeño.

En ese sentido, la permanencia para los servidores públicos de carrera requerirá consolidarse una vez que se separen claramente los límites entre la política (partidista y electoral) y la administración. En la actualidad, como ya se mencionó, esta prerrogativa de la permanencia sólo opera en favor de los servidores públicos de base.

En consecuencia, el reconocimiento de esta prerrogativa de la permanencia a los servidores públicos de confianza, constituirá un avance, que ha de consistir en el derecho del servidor público al mantenimiento de la relación de servicio. Misma que sólo podrá interrumpirse, bajo supuestos establecidos en la propia ley que se establezca para el Servicio Público de Carrera que contemple las medidas disciplinarias que por mal desempeño en la función pública procedan.

Sin embargo, para gozar de esa estabilidad y permanencia, los servidores públicos de carrera deberán observar un adecuado desempeño. Para ello, se ha pensado en la utilización del instrumento denominado evaluación del desempeño, entendido como el instrumento técnico que mide el desempeño de las personas para identificar sus fuerzas y debilidades, niveles de eficiencia y eficacia, y comparar funciones con acciones concretas y resultados con programas institucionales. En ese sentido, a los Comités Técnicos se les ha otorgado la atribución de evaluar el desempeño de los servidores públicos de carrera de su dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, con base en los lineamientos que para tal efecto expida el Consejo Superior. Aunado a ello, se destaca el diseño de tales instrumentos y la supervisión de su aplicación de la Dirección General del Servicio Público de Carrera, así como el análisis de los datos de la evaluación que realice el Instituto.

La importancia de la evaluación del desempeño de acuerdo con el Mrto. Donald Klingner es que "le provee al empleado la retroinformación sobre su desempeño en el puesto y esto conduce a mayor claridad en cuanto a las expectativas de la organización y dirige con más efectividad las habilidades y esfuerzos del empleado"<sup>159</sup>.

Sin embargo, se considera que esta es herramienta todavía en proceso de consolidación, a pesar de ser utilizada ya desde hace muchos años. Se considera que se continúa en una permanente búsqueda de mejores instrumentos que cumplan de mejor manera con

---

<sup>159</sup> Donald Klingner y John Nalbandian Op. cit. p. 331.

esta actividad; como lo señala Donald Klingner: "aunque la función de la evaluación se relaciona a la productividad del empleado y el deseo del empleado para saber cómo desempeña su trabajo, es raro que los supervisores o los empleados estén satisfechos con el proceso. Algunas organizaciones no la consideran muy en serio y lo ven como una pérdida de tiempo; en otras sí tiene un papel en la distribución de los premios de la organización, y con frecuencia, se convierte en un fomentador de mucha tensión en las relaciones entre el empleador y el empleado. Por ejemplo, el gobierno federal de los Estados Unidos cesó el experimento de 16 años del pago por rendimiento para los empleados del Servicio Civil porque traía conflictos en la organización sin incrementar la motivación ni el rendimiento de los empleados<sup>160</sup>."

No obstante ello, el propio Klingner concluye: "En una época en la que se hace hincapié en el mejoramiento en la productividad, la evaluación del desempeño representa lo mejor y lo peor que tiene la administración de personal<sup>161</sup>". Efectivamente, si bien la evaluación del desempeño, es una de las actividades y fases de todo Servicio Público de Carrera más difíciles de efectuar, sobre todo por la gran cantidad de elementos subjetivos que potencialmente se pueden inmiscuir en un procedimiento de estas características y que precisamente rompen con toda la objetividad que se pretende (esto incluso lo se advierte en la propuesta), es también cierto que no deja ser una herramienta útil, por supuesto perfectible, pero sobre todo necesaria de utilizar en organizaciones gubernamentales.

Máxime cuando la tendencia internacional es la de utilizar esta herramienta en todo tipo de actividades; el país en sus diferentes ramos y organizaciones también la ha adoptado. Paradójicamente la administración pública pareciera ser que es y será uno de los últimos bastiones por hacerlo. Aunado a ello, se tiene que consignar que no existe tampoco una cultura de la evaluación; que más de las veces genera rechazo que aceptación; esto se puede observar en muchas de las áreas en las que se hecho notoria la enorme resistencia<sup>162</sup>, independientemente del fin que pueda haber de fondo.

En el sector gubernamental de este país, más que en otra parte, como ya se señalaba en el diagnóstico, no se practica la evaluación del desempeño con base en instrumentos

---

<sup>160</sup> Donald Klingner y John Nalbandian *Op. cit.* p. 331.

<sup>161</sup> *Ibidem.* p.331.

<sup>162</sup> Las universidades públicas son el ejemplo claro de esa resistencia hacia la evaluación, el caso más significativo es el Universidad Nacional Autónoma de México.

claros y objetivos, persiste a todas luces la valoración personal de los superiores inmediatos. Incluso en ocasiones cuando se llegan aplicar ciertos formatos o exámenes en algunas áreas, la evaluación llega a ser estéril debido también a que no se encuadra en todo un sistema de promoción y desarrollo.

En ese sentido, como parte de la Modelo de Servicio Público de Carrera que se propone y como marco que dé lugar a la permanencia en el empleo en la Administración propone un esquema de evaluación del desempeño que consiste en tres partes.

- a) Evaluación del desempeño realizada por personas que trabajan con el evaluado.
- b) Evaluación del desempeño a través de examen de conocimientos y habilidades.
- c) Evaluación del desempeño por el Comité Técnico en la que se confronten metas con actividades realizadas del evaluado.

**a) Evaluación del desempeño realizada por personas que trabajan con el evaluado (EDPE).**

Esta propuesta de evaluación se realizará a través de esquemas de 360ºgrados que consiste en llenado de cédulas de evaluación por cuatro instancias: Jefe inmediato, dos servidores públicos ocupantes del mismo puesto y un subalterno. En tales formatos se consignará entre otras cosas: iniciativa, conocimientos, confiabilidad, calidad del trabajo, responsabilidad, espíritu de servicio (ANEXO 6).

Este tipo de evaluación tiene como interés el evaluar al servidor público ante los ojos de terceras personas para identificar trabajo en equipo, actitudes y aptitudes. Este esquema se considera que altamente subjetivo, por los juicios de valor, simpatías, antipatías que se podrán inmiscuir a la hora de la evaluación. De ahí la importancia de que se complemente de otros tipos de evaluación del desempeño y no sea el determinante. Es importante mencionar, que el formato por utilizar deberá incluir una tabla de equivalencias que determine una calificación final.

**b) Evaluación del desempeño a través de examen de conocimientos y habilidades (EDECH).**

Para este tipo de evaluación, se partirá de dos modalidades. La primera es que se realice la evaluación del desempeño a través de formatos preestablecidos (ANEXO 7), y la otra es que cada Comité Técnico junto con la Dirección General de Servicio Público de Carrera diseñe su propio modelo de evaluación de conocimientos y habilidades *ad hoc* a las funciones y materias particulares que maneja cada una de sus áreas (ANEXO 8).

La idea de este tipo de evaluación es el medir el nivel de conocimientos y habilidades del servidor público. Con respecto al nivel de conocimientos, la idea es de poder medir cual ha sido el aprovechamiento de los programas de profesionalización que ha recibido el evaluado y éste como lo ha reflejado con respecto a la función que desarrolla. De igual forma, la evaluación de habilidades, podrá consistir, entre otras cosas, en la resolución de casos prácticos con el interés de evaluar habilidades, eficacia, nivel de innovación con respecto al desarrollo de su función particular. Es importante mencionar, que el formato por utilizar deberá incluir una tabla de equivalencias que determine una calificación final.

**c) Evaluación del desempeño por el Comité Técnico en la que se confronten metas con actividades realizadas del evaluado (EDMARE).**

Esta evaluación del desempeño consiste principalmente en que el Comité Técnico a través de la revisión física de informes, documentos, registros, asistencias, proyectos etc. confronte el trabajo realizado con los programas de trabajo de las diferentes áreas y con los Programas Operativos Anuales (POA) para determinar avances, metas concluidas, nivel de participación de los evaluados, y eficiencia en la utilización de recursos (ANEXO 9). Este tipo de evaluación, si bien de los tres, es de las más significativos también corre el riesgo de inmiscuir una serie de elementos subjetivos si previamente no se definen con claridad los criterios generales, que como se ha propuesto corresponderán al Consejo Superior a través de la Dirección General de Servicio Público de Carrera.

Es importante mencionar, que el formato por utilizar deberá incluir una tabla de equivalencias que determine una calificación final.



En este tipo de evaluación, tal como se propuesto en el modelo a través de las atribuciones que tendrán cada uno de lo órganos que formarán parte del Sistema, es sustancial la supervisión del la Dirección General del Servicio Público de Carrera y la participación del Instituto en el análisis de los datos generados para la detección de necesidades.

La idea central será la poder aplicar estos tres tipos de evaluaciones (enfoques diferentes pero complementarios) que a través de un análisis general establezca retratos del desempeño de los evaluados. La evaluación del desempeño, se propone que se realice semestralmente o sea dos veces al año. Los resultados de estas evaluaciones deberán remitirse al Centro de Información para su registro y seguimiento y deberán notificarse por lista a los servidores públicos de carrera evaluados.

Lo más importante, es que las evaluaciones de desempeño favorables, les redituarán a los servidores públicos un puntaje que les permita, una vez que hayan acumulado el suficiente, el poder aspirar a las promociones existentes. La instancia encargada de otorgar los puntos serán los Comités Técnicos con el visto bueno de la Dirección General.

Por otra parte, se propone que la Dirección General del Servicio Público de Carrera pueda hacer observaciones y recomendaciones generales respecto de las evaluaciones del desempeño que realicen los Comités, las cuales comunicará al Consejo Superior para los efectos procedentes.

Esta idea se centra, en tratar de crear un Servicio Público de Carrera lo más dinámico posible *versus* inamovilidad de servidores públicos, que por cierto ha sido uno de los aspectos negativos y causas de las actuales revisiones de los modelos de Servicio Civil de Carrera de diferentes países; los casos más representativos en Europa son Francia e Inglaterra y en América Latina lo es Brasil<sup>163</sup>. Finalmente conviene señalar, que el efecto positivo que genere la evaluación del desempeño se constituirá en un elemento para el desarrollo y la profesionalización de los servidores públicos ya que obliga a éstos a la constante actualización y especialización.

---

<sup>163</sup> En el caso Brasileño una de las causas de la inamovilidad se debió a que se privilegió durante muchos años el criterio de antigüedad en los funcionarios públicos y no el de la evaluación del desempeño, figura que ha tratado de implantarse en años recientes Véase Livia Barbosa, "Meritocracia a la brasileña ¿Qué es el desempeño en Brasil?" Revista del Clad Reforma y Democracia no. 14 Caracas, Venezuela 1999 p. p. 145-

A continuación, se presenta una propuesta de puntaje otorgada por los Comités Técnicos; la intención es que los servidores públicos obtengan puntos finales como producto de la aplicación de los tres tipos de evaluaciones propuestos.

**PROPUESTA DE PUNTAJE OTORGADA POR LOS COMITÉS TÉCNICOS EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**

Evaluación del desempeño	Calificación 0 al 5	Cal. 60p	Cal 70p	Cal 80p	Cal 90p	Cal 100p
EDPE	Cero Puntos	60p	70p	80p	90p	100p
EDECH	Cero Puntos	60p	70p	80p	90p	100p
EDMARE	Cero Puntos	60p	70p	80p	90p	100p
PROMEDIO FINAL						

La idea central es la generar un promedio final como producto de la combinación entre las calificaciones obtenidas por cada evaluación del desempeño. Esta tabla como tal, no le genera 300 puntos a un servidor público, a lo máximo que se puede aspirar es a 100 puntos como promedio final.

**Desarrollo.**

El desarrollo se concibe como el mejoramiento continuo en los niveles y percepciones de los servidores públicos de carrera y se sustenta en el reconocimiento a las capacidades, habilidades, y méritos para realizar una carrera y obtener promociones dentro de la Administración Pública del Distrito Federal.

El desarrollo de los Servidores Públicos de Carrera tiene una relación directa con la carrera administrativa o plan de personal de carrera entendida "como el esquema individual que cada servidor público irá integrando, según su formación profesional, aptitudes, calificación y desempeño, y que conformará su curriculum y certificación correspondiente. Lo avala para asumir los cargos públicos y ostentar los niveles

administrativos que le correspondan en el Servicio Civil prevaeciente<sup>164.</sup> Por lo que para el desarrollo de los servidores públicos de carrera el criterio fundamental será la profesionalización.

Los servidores públicos de carrera obtendrán por su profesionalización puntos que servirán para determinar su promoción dentro del Sistema. La instancia encargada de esta función será el Instituto de Profesionalización que otorgará los puntos por profesionalización que se asignarán por acreditar cursos en los programas de actualización o especialización que realiza el propio Instituto, o bien, por certificación de estudios de nivel superior realizados en instituciones de educación nacionales o internacionales; o por estudios, investigaciones o aportaciones al desarrollo de la Administración Pública.

De igual forma, el desarrollo guarda una estrecha relación con la promoción la cual puede constituir uno de los incentivos más positivos para promover la eficiencia, la superación personal. y la satisfacción en el trabajo. Para el desarrollo de los servidores públicos de carrera las promociones pueden ser:

- Horizontales, cuando ascienda de un nivel a otro dentro de su mismo puesto, y
- Verticales, cuando ascienda a un puesto de jerarquía inmediata superior.

En cada uno de los puestos que se proponen en el modelo, existen tres niveles uno superior, medio e inferior. Para ello, dichos niveles deberán quedar comprendidos en el Catálogo de Puestos y en el Tabulador. El siguiente cuadro ilustra la situación descrita:

Puesto	Niveles		
Director de Área	30.0	30.1	30.2
Subdirector de Área	29.0	29.1	29.2
Jefe de Unidad Departamental y homólogos.	28.0	28.1	28.2
Líder Coordinador de Proyecto	85.0	85.1	85.2
Personal de Enlace	20.0	20.1	20.2

<sup>164</sup> Gabriel Moctezuma Muñoz, Aportaciones para la Reforma de las Organizaciones Gubernamentales, Mimeo México 1994 p. 77

En cuanto al procedimiento, se considera que deberá ser el siguiente: para que un servidor público de carrera pueda obtener una promoción horizontal, deberá solicitarla a su Comité Técnico para lo cual tendrá que contar con el mínimo de puntos que al efecto establezca el Catálogo de Puestos para el nivel correspondiente. El Comité Técnico tomando en cuenta el desempeño y la profesionalización del servidor público solicitante, dictaminará si procede o no la promoción. Dicho dictamen deberá notificarse personalmente al servidor público de carrera y enviarse copia del mismo al Centro de Información.

En cuanto a las promociones verticales, éstas deberán otorgarse por concurso, previa convocatoria del Comité Técnico correspondiente. Estas convocatorias para ocupar plazas vacantes, reunirán en lo conducente las características que señala la etapa de reclutamiento y podrán estar dirigidas a los servidores públicos de nivel inmediato inferior a la vacante o ser de carácter público. El proceso de promoción vertical se observará en lo relativo al proceso de ingreso.

Para que un Servidor Público de Carrera pueda obtener una promoción vertical, deberá cubrir los requisitos del perfil y contar con el mínimo de puntos que establezca el Catálogo de Puestos para el puesto vacante, dictaminado por el Comité respectivo (sólo para casos externos) y ganar el concurso correspondiente consistente en:

- Examen de conocimientos específicos sobre el área y la función por desarrollar.
- Resolución de casos prácticos sobre el área y la función por desarrollar.

Una vez que el candidato haya ganado el concurso se le otorgará Nombramiento Provisional de mínimo seis meses y se le sujetará a evaluación del desempeño. De aprobar ésta entonces procederá el nombramiento definitivo.

A continuación, se presenta una propuesta de puntaje en cuanto a promociones.

<b>Puesto</b>	<b>Niveles y Puntos</b>		
Director de Área	30.0	30.1	30.2
Puntos	1000	1050	1100
Subdirector de Área	29.0	29.1	29.2
Puntos	800	850	900
Jefe de Unidad Departamental y homólogos.	28.0	28.1	28.2
Puntos	600	650	700
Líder Coordinador de Proyecto	85.0	85.1	85.2
Puntos	400	450	500
Personal de Enlace	20.0	20.1	20.2
Puntos	200	250	300

El número de puntos para poder alcanzar el siguiente nivel (si se hace un cálculo de puntos que se encuentran en las tablas relacionadas con profesionalización y evaluación de desempeño), se conseguirán en un promedio de 8 meses a un año. Está muy claro que los servidores públicos de carrera sólo podrán alcanzar el siguiente nivel, de acuerdo con su continua profesionalización y su óptimo desempeño. En términos generales, se está hablando de alcanzar el nivel más alto, si se parte desde el nivel más bajo, en aproximadamente de 15 años, o sea toda una carrera administrativa. Lo que es muy razonable por toda el desarrollo profesional y experiencia que se puede desarrollar en ese lapso para beneficio del propio servidor público y seguramente para la dependencia o entidad para la que trabaje.

Esto es sumamente significativo en términos de crecimiento, si se toma en cuenta lo que acontece en la administración pública llámese federal o local, en la que seguramente hay casos de servidores públicos con 25 o 30 años servicio que se han desarrollado en solo puesto, y más de las veces sin ningún programa de profesionalización en su carrera.

Se considera que una vez consolidada esta línea de acción referente a las promociones, el paso a seguir será la agregar al Sistema, un esquema de movilidad en los puestos

como existe en otros Servicios Civiles de Carrera<sup>165</sup>. Con la idea, de que los servidores públicos además de promocionarse puedan tener la posibilidad de desarrollarse en otras áreas, una vez que ellos consideren que han cumplido un ciclo en el área en la que se encuentren. Por lo pronto, el esquema de movilidad no esta contemplado en este modelo, se considera que podrá funcionar mejor como fase posterior.

Finalmente, este es uno de los enormes propósitos por cumplir con el establecimiento de un Servicio Público de Carrera: reconocer los méritos y esfuerzos de los servidores públicos y generar las condiciones que les permitan conseguir mejores posiciones en la administración pública.

---

<sup>165</sup> Véase Jean Pierre Ronteix, "Movilidad en la Alta Función Pública Francesa" Flexibilidad en la Gestión de Personal en la Administración Pública Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas Serie Administración General. Madrid 1995. p. p. 91-108.

#### **4.7 Derechos y Obligaciones.**

Este apartado de Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, que forma parte del modelo que se propone, es también uno de los segmentos más importantes ya que se constituye, en un listado que le confiere al servidor público, que forma parte de este Sistema, una serie de garantías especiales, la mayoría de las veces por encima de lo que otorga cualquier legislación laboral.

De acuerdo con el modelo, se propone que los servidores públicos de carrera tengan los siguientes derechos:

- Recibir previo cumplimiento de los procedimientos establecidos en el proceso de ingreso, el nombramiento correspondiente que lo acredite como "Servidor Público de Carrera", tanto el provisional como el definitivo (el cual adicionalmente incluye un nombramiento de carácter laboral).
- Ser asignado en alguno de los puestos de estructura establecidos en el Catálogo de Puestos y estar adscrito a una dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado.
- Gozar de los derechos derivados de la permanencia y desarrollo en el Sistema.
- Recibir las remuneraciones que el Tabulador establezca.
- Ser informado, cuando así lo solicite, del contenido de su expediente personal, así como de toda la información referente a las opciones de profesionalización y desarrollo que le otorga el sistema.
- Que se le otorguen las licencias con o sin goce de sueldo, de acuerdo con lo que se propone en el modelo.
- Que se evalúe su desempeño y profesionalización de manera imparcial y objetiva.
- Conocer oportunamente los resultados de sus evaluaciones del desempeño.
- Participar en los procesos de promoción cuando cumpla los requisitos establecidos para tal efecto y existan las vacantes respectivas.
- Participar en los cursos de actualización y especialización.
- Recibir conforme la normatividad aplicable, el pago de pasajes, viáticos y demás gastos complementarios, cuando por necesidades de la Administración Pública del Distrito Federal se requiera su desplazamiento para el desahogo de comisiones

especiales a un lugar distinto al de la entidad federativa o localidad donde se encuentre su adscripción.

- Inconformarse o reclamar ante las autoridades correspondientes del Sistema, en contra de los actos que considere le causen algún agravio en su relación jurídica con el Gobierno del Distrito Federal.

Para el caso de las obligaciones en este listado se define en parte, lo que ya establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>106</sup>. La singularidad de este listado radica, en que por una parte, se explican una relación de deberes administrativos específicos, no laborales, y por la otra, las obligaciones referidas exclusivamente al Sistema del Servicio Público de Carrera que se propone, lo que será una especie de responsabilidad de tipo profesional, que de darse una transgresión de este tipo de responsabilidad resultará distinta de las consagradas en otras normas penales, civiles y administrativas y que se sancionan en el ámbito del propio Sistema.

En cuanto a las obligaciones de los servidores públicos de carrera serán las siguientes:

- Cumplir con eficiencia y eficacia las funciones encomendadas.
- Asistir y acreditar los cursos de actualización y especialización en los cuales participe.
- Llevar a cabo sus funciones con imparcialidad, honradez, confidencialidad y lealtad institucional.
- No desempeñar dentro de su horario de trabajo otro empleo o comisión oficial o privado, salvo los honoríficos o aquellos que se refieran a actividades académicas. En todo caso, para el desempeño de otras funciones ya sean públicas o privadas se requiere un dictamen de compatibilidad que expedirá el Comité Técnico respectivo.
- Cumplir y hacer cumplir, en el ámbito de su competencia, las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables a la Administración Pública del Distrito Federal.
- Desempeñar sus funciones al margen de consideraciones personales, políticas o religiosas, de manera imparcial y libre de prejuicios.
- Observar estrictamente lo que señale la normatividad que se instrumente para el Servicio Público de Carrera así como las disposiciones jurídicas que de ella se deriven.
- No utilizar los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública

---

<sup>106</sup> Véase Capítulo I art. 46- 48 Poder Ejecutivo Federal Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1982.



del Distrito Federal para fines distintos a los que están destinados;

- Guardar estricta confidencialidad respecto del manejo de documentos e información a que tengan acceso con motivo del desempeño de sus funciones.

#### **4.8 Medidas Disciplinarias, Procedimiento para la imposición de medidas disciplinarias y Recurso de Inconformidad.**

Finalmente, han de establecerse una serie de medidas disciplinarias que habrán de imponerse a los servidores públicos de carrera, con independencia de las sanciones penales o administrativas que correspondan y que contemplan otros ordenamientos. Un Modelo de Servicio de Público como el que se propone, que se precie de ser coherente, además de establecer la imposición de sanciones también requiere establecer las garantías de audiencia y seguridad jurídicas.

En ese sentido, se tiene contemplado como propuesta la existencia de un recurso administrativo para impugnar las resoluciones en esta materia, que será el de inconformidad que establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (máxime que se trata de una modelo administrativo y no laboral), cuyos aspectos especiales de tramitación y resolución se substanciará por la Dirección General de Servicio Público de Carrera y se resolverá por el Consejo Superior.

De igual forma, para guardar congruencia con este modelo, que de materializarse en una norma de tipo administrativo y que las faltas a esa norma, serán una especie de responsabilidad administrativa, se propone que las resoluciones que se dicten en los recursos de inconformidad se puedan impugnar ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, órgano jurisdiccional administrativo local, que ya conoce de las sanciones que en materia de responsabilidades administrativas emite el órgano de Control del Distrito Federal.

#### **Medidas Disciplinarias.**

Las medidas disciplinarias que se proponen son sanciones de carácter administrativo que se tendrán que imponer únicamente a los servidores públicos de carrera, por incumplimiento a las obligaciones antes descritas. Estas sanciones son independientes de las que se prevén en otros ordenamientos jurídicos.

En ese sentido, para garantizar el desempeño adecuado de la función pública podrán imponerse a los miembros del Servicio Público de Carrera, cualquiera de las siguientes

medidas disciplinarias:

- a) Amonestación.
- b) Suspensión de alguno de sus derechos.
- c) Exclusión a participar en los procesos de promoción.
- d) Separación del Sistema.

Para ello, es importante consignar que la imposición de cualquiera de estas medidas disciplinarias significará una disminución de la puntuación de los servidores públicos de carrera. Quedará a cargo del Consejo Superior fijar los criterios de equivalencia entre estas medidas y los puntos a restar. En el dictamen del Comité que imponga una medida disciplinaria se justificará, de acuerdo con la gravedad del incumplimiento, el monto de puntos a restar.

Para ello, es indispensable definir en que consistirá cada una de estas medidas disciplinarias.

**a) Amonestación.**

La amonestación será la reconvencción por escrito que se aplica al servidor público de carrera que incurre en incumplimiento no grave de las siguientes obligaciones:

- Cumplir con eficiencia y eficacia las funciones encomendadas.
- Asistir y acreditar los cursos de actualización y especialización en los cuales participe.
- Observar estrictamente lo que señala la normatividad que se instrumenta para el Servicio Público de Carrera así como las disposiciones jurídicas que de ella se deriven.

Por la imposición de la amonestación se propone una disminución de 25 puntos en el historial del servidor público de carrera.

**b) Suspensión de alguno de sus derechos.**

La suspensión de los derechos como servidor público de carrera será el acto por el cual se dejan sin efecto de manera temporal alguna o algunas de sus prerrogativas, por incurrir

en incumplimiento de las siguientes obligaciones:

- Cumplir con eficiencia y eficacia las funciones encomendadas.
- Llevar a cabo sus funciones con imparcialidad
- Cumplir y hacer cumplir, en el ámbito de su competencia, las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables a la Administración Pública del Distrito Federal.
- Desempeñar sus funciones al margen de consideraciones personales, políticas y religiosas, de manera imparcial y libre de perjuicios.
- Observar estrictamente lo que señala la normatividad que se instrumente para el Servicio Público de Carrera así como las disposiciones jurídicas que de ella se deriven.
- Guardar estricta confidencialidad respecto del manejo de documentos e información a que tengan acceso con motivo del desempeño de sus funciones.

La suspensión no podrá exceder de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la notificación correspondiente. Dicha suspensión sólo se aplicará a los siguientes derechos:

- Gozar de los derechos derivados de la permanencia y desarrollo en el Sistema.
- Que se le otorguen las licencias con o sin goce de sueldo, de acuerdo con lo que se propone en el modelo.
- Participar en los cursos de actualización y especialización.

Por la imposición de la suspensión de algunos de los derechos se propone una disminución de 50 puntos en el historial del servidor público de carrera.

**c) Exclusión a participar en los procesos de promoción.**

Por su parte, la exclusión a participar en los procesos de promoción será el acto por el cual los Comités dictaminan que un servidor público de carrera no podrá ser sujeto de promociones de manera temporal. Esta medida se aplicará por incumplimiento de las siguientes obligaciones:

- Cumplir con eficiencia y eficacia las funciones encomendadas.
- Asistir y acreditar los cursos de actualización y especialización en los cuales participe.
- Cumplir y hacer cumplir, en el ámbito de su competencia, las disposiciones jurídicas y

administrativas aplicables a la Administración Pública del Distrito Federal.

- Desempeñar sus funciones al margen de consideraciones personales, políticas o religiosas, de manera imparcial y libre de prejuicios.
- Observar estrictamente lo que señala la normatividad que se instrumenta para el Servicio Público de Carrera así como las disposiciones jurídicas que de ella se deriven.

La imposición de esta medida no podrá exceder de ciento ochenta días naturales contados a partir de la fecha de notificación correspondiente. Por la imposición de la exclusión a participar en los procesos de promoción, se propone una disminución de 75 puntos en el historial del servidor público de carrera.

#### **d) Separación del Sistema.**

Por último, en cuanto a la última medida disciplinaria consistente en la separación del Sistema, este será el acto por el cual el Comité correspondiente dictaminará la desincorporación definitiva del servidor público de carrera (en este caso, se entiende que estará perdiendo todos sus puntos acumulados) por haber incurrido en incumplimiento grave de las siguientes obligaciones:

- Cumplir con eficiencia y eficacia las funciones encomendadas.
- Llevar a cabo sus funciones con imparcialidad, honradez, confidencialidad y lealtad institucional.
- No desempeñar dentro de su horario de trabajo otro empleo o comisión oficial o privado, salvo los honoríficos o aquellos que se refieran a actividades académicas. En todo caso para el desempeño de otras funciones ya sean públicas o privadas se requiere un dictamen de compatibilidad que expedirá el Comité respectivo.
- Cumplir y hacer cumplir, en el ámbito de su competencia, las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables a la Administración Pública del Distrito Federal.
- Desempeñar sus funciones al margen de consideraciones personales políticas o religiosas de manera imparcial y libre de prejuicios.
- Observar estrictamente lo que señala la normatividad que se instrumenta para el Servicio Público de Carrera así como las disposiciones jurídicas que de ella se deriven.
- No utilizar los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública del Distrito Federal para fines distintos a los que están destinados.

- **Guardar estricta confidencialidad respecto del manejo de documentos e información a que tengan acceso con motivo del desempeño de sus funciones.**

Es importante señalar, sobre todo esta última medida disciplinaria, que por tratarse de un modelo de carácter administrativo, la separación del Sistema será con respecto al Servicio Público de Carrera, o el sea el servidor público separado regresará a su condición de servidor público con los derechos laborales que le corresponden. Quedará sin ese fuero o protección y las prerrogativas que le brinda el Sistema. Esto de alguna manera, le hará perder la relación de confianza y posiblemente el paso siguiente será promover su cese de la Administración Pública del Distrito Federal, que no necesariamente tendría que darse de manera directa.

#### **Procedimiento para la imposición de medidas disciplinarias.**

Para la imposición de las medidas disciplinarias se seguirá el siguiente procedimiento (Véase ANEXO 10 **Procedimiento para la imposición de medidas disciplinarias**):

- Ante una conducta de acción u omisión que constituya un probable incumplimiento a las obligaciones señaladas por parte de un servidor público de carrera, el Secretario Técnico del Comité deberá notificarle por escrito de manera personal el inicio del procedimiento de imposición de una medida disciplinaria. En dicha notificación se le comunicarán los fundamentos y razones que presumen su incumplimiento.
- El servidor público de carrera deberá manifestar por escrito lo que a su derecho convenga en un término de diez días hábiles, contados a partir de la fecha de la notificación que señala la fracción anterior. En esta contestación deberá ofrecer las pruebas que estime pertinentes. Se admitirán toda clase de pruebas excepto la confesional.
- Una vez recibida la contestación del servidor público de carrera, el Secretario Técnico dará cuenta de la misma y señalará fecha de audiencia para desahogar las pruebas y recibir los alegatos. Esta audiencia deberá celebrarse en un término no mayor de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se produzca la

contestación del servidor público. Este proveído que señale la fecha de audiencia deberá notificarse por escrito y de manera personal al servidor público de carrera;

- La audiencia tendrá por objeto, admitir y desahogar las pruebas ofrecidas y recibir los alegatos del servidor público de carrera. Dichos alegatos pueden presentarse verbalmente o por escrito. De toda audiencia, deberá levantarse un acta circunstanciada de la misma y deberá entregársele una copia al servidor público, y
- El Secretario Técnico elaborará un proyecto de dictamen y deberá someterlo a la consideración del Comité en su siguiente sesión ordinaria, siempre y cuando entre la fecha de la audiencia y esta sesión medien por lo menos cinco días hábiles. En caso de que el dictamen no sea aprobado por el Comité, éste instruirá al Secretario Técnico para formular nuevo dictamen que deberá ser discutido, y en su caso aprobado en la siguiente sesión del propio Comité.

Las resoluciones deberán emitirse observando los principios que se contemplan en el modelo. Los dictámenes en que se impongan medidas disciplinarias, deberán estar fundados y motivados y contener por lo menos:

- Antecedentes.
- Considerandos, y
- Resolutivos.

Para la imposición de las medidas disciplinarias se tomarán en cuenta los siguientes criterios:

- La gravedad de la falta, o el daño o perjuicio que con el incumplimiento del servidor público de carrera se ocasione a la dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, a la eficiente prestación de los servicios o al desarrollo de los diversos programas.
- La intencionalidad de la conducta de acción u omisión.

## **Recurso de Inconformidad.**

En contra de los dictámenes y resoluciones que emitan los Comités Técnicos procederá el recurso de inconformidad. Este recurso se substanciará y resolverá conforme a lo que establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en lo que sea aplicable. Para efectos de esta Ley, le corresponderá a la Dirección General substanciar el procedimiento del recurso, para lo cual los servidores públicos recurrentes deberán interponer su inconformidad ante esta Dirección General. Además, elaborará el proyecto de resolución correspondiente. Cabe señalar, que sea propuesto que sea atribución del Consejo Superior resolver los recursos de inconformidad.

Por su parte, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal señala de manera detallada en que consiste el recurso de inconformidad<sup>167</sup>, en este caso en sólo lo que sea aplicable para el Servicio Público de Carrera:

- a) El recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido.
- b) El término para interponer el recurso de inconformidad será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente en que se surta efectos la notificación de la resolución que se recurra, o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución.
- c) El recurso de inconformidad deberá presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución. Será competente para conocer y resolver este recurso dicho superior jerárquico. En caso de que la resolución que origine la inconformidad la hubiese emitido el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el recurso se tramitará y resolverá por el mismo servidor público.
- d) En el escrito de interposición del recurso de inconformidad, el interesado deberá cumplir los siguientes requisitos:
  - El órgano administrativo a quien se dirige;
  - El nombre del recurrente; y del tercero perjudicado que lo hubiere, así como el lugar que señale para oír y recibir notificaciones y documentos;
  - Precisar el acto o resolución administrativa que impugna, así como la fecha en que fue notificado de la misma o bien tuvo conocimiento de ésta;

---

<sup>167</sup> Véase arts. 108 al 128. Poder Ejecutivo Federal Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Diario Oficial de la Federación 19 de diciembre de 1995



- Señalar a la autoridad emisora de la resolución que recurre;
  - La descripción de los hechos, antecedentes de la resolución que se recurre;
  - Los agravios que le causan y los argumentos de derecho contra de la resolución que se recurre y
  - Las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas con los hechos que se mencionen.
- e) Con el recurso de inconformidad se deberán acompañar los siguientes documentos:
- Los documentos que acrediten la personalidad del promovente, cuando actúe a nombre de otro o de persona moral;
  - El documento en que conste el acto o la resolución recurrida, cuando dicha actuación haya sido por escrito; o tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna;
  - La constancia de notificación del acto impugnado;
  - Las pruebas que se acompañen.
- f) En caso de que el recurrente no cumpliera con alguno de los requisitos o de presentar los documentos que se señalan en los incisos anteriores, el superior jerárquico que conozca el recurso, deberá prevenirlo por escrito por una vez para que en el término de cinco días hábiles siguientes a la notificación personal se subsane la irregularidad. Si transcurrido este plazo el recurrente no desahoga en sus términos la prevención, el recurso se tendrá por no interpuesto. Si el escrito de interposición del recurso no aparece firmado por el interesado, o por quien deba hacerlo se tendrá por no interpuesto.
- g) El interesado podrá solicitar la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento, hasta antes de que se resuelva la inconformidad. El superior jerárquico deberá acordar, en su caso, el otorgamiento de la suspensión o la denegación de la misma, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su solicitud, en el entendido que de no emitir acuerdo expreso al respecto, se entenderá otorgada la suspensión.
- h) El superior jerárquico al resolver sobre la providencia cautelar, deberá señalar, en su caso, las garantías necesarias para cubrir los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con dichas medidas.
- i) La suspensión sólo tendrá como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia la resolución al recurso.
- j) La suspensión podrá revocarse por el superior jerárquico, si se modifican las condiciones bajo las cuales se otorgó.
- k) Recibido el recurso por el superior jerárquico, le solicitará al inferior un informe sobre el

asunto, así como la remisión del expediente respectivo en un plazo de cinco días hábiles. En un término de tres días hábiles, contados a partir de la recepción del informe, el superior jerárquico deberá proveer sobre la admisión, prevención o desechamiento del recurso, lo cual deberá notificársele al recurrente personalmente. Si se admite el recurso a trámite, deberá señalar en la misma providencia la fecha para la celebración de la audiencia de ley en el recurso. Esta audiencia será única y se verificará dentro de los diez días hábiles subsecuentes.

l) Se desechará por improcedente el recurso cuando se interponga:

- Contra actos administrativos que sean materia de otro recurso que se encuentre pendiente de resolución y que haya sido promovido por el mismo recurrente por el propio acto impugnado;
- Contra actos que no afecten los intereses legítimos del promovente;
- Contra actos consumados de modo irreparable;
- Contra actos consentidos expresamente;
- Cuando el recurso sea interpuesto fuera del término previsto por esta ley; o
- Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o medio de defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

ll) Será sobreseído el recurso cuando:

- El promovente se desista expresamente;
- El interesado fallezca durante el procedimiento, si el acto o resolución impugnados sólo afecta a una persona;
- Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- Hayan cesado los efectos del acto impugnado;
- Falte el objeto o materia del acto; o
- No se probare la existencia del acto impugnado.

m) La audiencia tendrá por objeto admitir y desahogar las pruebas ofrecidas, así como recibir los alegatos. Se admitirán toda clase de pruebas incluyendo las supervenientes, las que se podrán presentar hasta antes de la celebración de la audiencia, con excepción de la confesional a cargo de la autoridad y las contrarias a la moral, el derecho y las buenas costumbres. No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

n) El superior jerárquico deberá emitir la resolución al recurso, al término de la audiencia de Ley o dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de ésta. Si transcurrido el término previsto en este artículo, el superior jerárquico no dicta resolución expresa al recurso, se entenderá confirmado el acto impugnado.

ñ) La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos a valer por el recurrente, teniendo la autoridad competente la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto. La autoridad en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de 10 días hábiles contados a partir de que se haya dictado dicha resolución.

o) La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- Declararlo improcedente o sobreseerlo;
- Confirmar el acto impugnado;
- Declarar la nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo; o
- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente; u ordenar la reposición del procedimiento administrativo.

p) No se podrán anular, revocar o modificar los actos o resoluciones administrativos con argumentos que no haya hecho valer el recurrente.

q) Contra la resolución que recaiga al recurso de inconformidad procede el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Efectivamente, se tiene previsto que en contra de las resoluciones que dicte el Consejo Superior en los recursos de inconformidad procede juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Con respecto al juicio de nulidad se atenderá a lo que señala el artículo 43 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal<sup>168</sup>, el cual señala:

---

<sup>168</sup> Para consultar el procedimiento para el juicio de nulidad véase del artículo 25 al 32. Poder Ejecutivo Federal Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal Gaceta Oficial del Distrito

Art. 43.- "El término para interponer la demanda, en contra de los actos o resoluciones de las autoridades de la Administración Pública Central y Paraestatal del Distrito Federal, cuando las autoridades de ésta actúen con el carácter de autoridades, será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se le hubiese notificado al afectado o del que se hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor de la misma, o de su ejecución.

Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a una persona física o moral, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución, haya originado efectos de *tracto sucesivo*, caso en el cual la autoridad podrá demandar nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda".

De no resultar favorable el juicio de nulidad para el servidor público afectado, entonces éste tendrá como última opción el juicio de amparo.

#### **4.9 Consideraciones sobre la etapa transitoria en la implementación del Servicio Público de Carrera y perspectivas.**

En todo proceso de implantación de una figura de estas características es indispensable la consideración de una etapa transitoria, el Modelo de Servicio Público de Carrera que se propone no es la excepción también contempla una etapa transitoria de implementación; periodo que sin lugar a dudas será fundamental. Por principio, será sustancial considerar que el modelo propuesto se materialice en una norma jurídica que implique ante todo obligatoriedad. Una vez señalado esto, es importante exponer una serie de consideraciones.

Si bien la norma que soporte el Servicio Público de Carrera deberá entrar al otro día de su aprobación, se deberá dejar un lapso considerable que permita crear las condiciones y las bases para su implementación, para ello se propone la conveniencia mínima de seis meses.

En tal periodo transitorio deberán instalarse las bases como son el Consejo Superior, los Comités Técnicos de las dependencias, unidades administrativas u órganos desconcentrados. De igual forma, se tendrán que crear la Dirección General del Servicio Público de Carrera, el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera y los instrumentos administrativos indispensables para la operación como lo son el Programa Operativo General, los Programas Operativos Específicos, el Catálogo General y el Tabulador del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal. Así como el tiempo suficientes para que todos los servidores públicos considerados e interesados realicen todos los trámites correspondientes para su ingreso.

Ahora bien, una de las principales preguntas que surgen a la hora de implantar un sistema de estas características, es la de saber que sucederá con todo aquel personal que actualmente forma parte de la estructura organizacional considerado como sujetos del Sistema. Por principio, se considera conveniente que se integre o forme parte del Servicio Público de Carrera, por varias razones: la primera, para que el sistema parta de una base de servidores públicos. La segunda, para evitar un periodo de incertidumbre de los servidores públicos que si bien demostraron con su capacidad el manejo del puesto, no

sepan que sucederá con ellos al aplicarse una medida como la antes mencionada. Y finalmente, se atiende al principio de que toda ley no puede aplicarse de manera retroactiva y en perjuicio de alguien, que en consecuencia tenga como efecto negativo la generación de protestas, que de inicio generen un ambiente poco propicio para una propuesta como lo es el establecimiento de un Servicio Público de Carrera.

Sin embargo, y con el fin de otorgarle credibilidad y fuerza real al sistema de carrera, se propone que los servidores públicos que forman parte de la estructura actual, se sometan al siguiente procedimiento:

a) El personal que sí cubra los requisitos del perfil del puesto y un año mínimo de antigüedad en el mismo (de entrada esto ya les otorgará puntos), podrá pasar a formar parte del Servicio Público de Carrera mediante la acreditación del Curso Básico que se propone en el modelo. En caso de no acreditarlo tendrá una nueva oportunidad para recurrarlo.

b) El personal que sí cuente con el perfil del puesto, pero no con la antigüedad en el mismo, deberá esperar el tiempo que le haga falta para cubrir ese requisito. Una vez cumplido este requisito, y previa acreditación del Curso Básico, se procederá al ingreso al Servicio Público de Carrera.

c) El personal que sí tenga la antigüedad, pero no cumpla con el perfil, se le dará la oportunidad de demostrar sus conocimientos y habilidades mediante la acreditación de los exámenes correspondientes a su área de adscripción. Subsanaos estos requisitos y previa acreditación del Curso Básico, podrá incorporarse al Servicio Público de Carrera.

d) En cuanto a aquéllos que no cubran ni el perfil ni la antigüedad, y además no quieran presentar los exámenes correspondientes, simplemente no serán considerados para formar parte del sistema.

Finalmente, en el caso de los aspirantes a ingresar al Servicio Público de Carrera, y que no estén trabajando actualmente en la Administración Pública deberán cubrir el procedimiento establecido en la norma.

El ingreso al Servicio Público de Carrera o el formar parte del mismo tiene como fundamento el acto potestativo del interesado. El Servicio Público de Carrera que se propone no tiene la intención de convertirse en una camisa de fuerza que de entrada obligue a los servidores públicos hacer lo que no quieran hacer. Es evidente que esta etapa transitoria tendrá que contemplar actividades muy precisas de información y difusión sobre lo qué es y otorga una figura como lo es un Servicio Público de Carrera.

#### **4.10 Perspectivas del establecimiento de un Servicio Público de Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal.**

La gestión para establecer un Modelo de Servicio Público de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal, no será una labor sencilla ni inmediata, se tendrán que embonar muy bien la funciones legislativas con las administrativas. Además de ello tendrán librarse una serie de situaciones que pueden complicar sobremanera el establecimiento de una figura de estas características.

Existen tres restricciones que complican el establecimiento de un Servicio Público de Carrera:

- 1) Que una propuesta como lo es establecimiento de un Servicio Público de Carrera, en una coyuntura de próximas elecciones o cambio en el gobierno, se entienda como un medida que pretende perpetuar al partido en el poder, en este caso el PRD, a través de la permanencia del personal administrativo de confianza, considerado a formar parte del Servicio Público de Carrera. Que en el futuro, se convierta en obstáculo de la labor de aquéllos que logren el triunfo electoral, más aun si el partido triunfante es distinto al actual. Estas discusiones con una gran seguridad se expondrán en el seno del ámbito legislativo. Cabe señalar, que si bien la iniciativa pudiera ser aprobada en estos momentos por la mayoría que tiene el PRD en la asamblea, lo ideal es que la iniciativa tenga el mayor consenso sobre todo de los partidos de oposición (llámese PRI y PAN) para que goce de la mayor legitimidad y credibilidad posibles.
- 2) La abierta oposición de las secciones sindicales del SUTGDF a la propuesta del establecimiento de un Servicio Público de Carrera, que derive en paros laborales, cierre de instalaciones, y que finalmente no dé la posibilidad de que se establezca la medida. Está muy clara la enorme negociación a la que tendrá que llegarse con esas instancias, para poder iniciar un Servicio Público de Carrera.
- 3) La resistencia e inercias a la propuesta del propio personal de confianza considerado a formar parte del Sistema. Esto resultaría sumamente grave, sin embargo en ningún momento se ha descartado la influencia en los propios servidores públicos de la



cultura del botín, patrimonialista, resistencia al cambio *versus* evaluación del desempeño, mérito, profesionalización permanente etc. Se considera que esta situación se puede dar más por ignorancia o desinformación que influya distorsionar los fines que persigue un Servicio Público de Carrera. De ahí la importancia, que desde ahora a través del propio Gobierno del Distrito Federal así como de otros foros se promueva una actividad importante sobre lo es qué es la figura para evitar que muera antes de nacer. En ese sentido, el periodo transitorio que se ha propuesto deberá jugar un papel de suma relevancia.

Se considera, que el modelo que se propone por el número y tipo de servidores públicos que se tienen considerados para que formen parte del Servicio Público de Carrera puede ser la semilla para que se cubran otras áreas de la Administración Pública del Distrito Federal y pueda también servir como modelo a los órganos del Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Por lo que este es un paso necesario para contar con una administración pública responsable y eficiente, como lo demanda la sociedad de esta época. El modelo que se propone puede ser un gran paso, para pensar que esta propuesta puede abarcar y explorarse en otros terrenos posteriormente.

Por ejemplo, en el caso del sindicato, se puede generar un efecto positivo al implantar una medida como lo es un Servicio Público de Carrera, ya que sus agremiados al ver que en otra esfera se están dando una serie de condiciones tendientes al desarrollo de los servidores públicos, necesariamente presionarán para que se reactive su sistema de escalafón (parecido a un Servicio Civil de Carrera) y se actualicen sus condiciones generales de trabajo, en aras de conseguir una mejor situación en todos los aspectos. En el mismo sentido, para el caso del sector paraestatal cuyos órganos son autónomos y cuentan con personalidad jurídica, también será necesario que se dé este paso.

De igual forma, el escenario del fortalecimiento de los poderes públicos, llámense poder ejecutivo, legislativo y judicial (ya sea federales o locales), se finca precisamente en el nivel de profesionalización y permanencia que éstos adquieran con la idea central que estos elementos contribuyan a su independencia.

Sin embargo, se considera que existen todavía dos situaciones sumamente relevantes por las que sería necesario apostar al establecimiento de un Servicio Público de Carrera. La primera es el escenario de la alternancia política que vive el país, y de la que no esta exento el Gobierno del Distrito Federal, todo parece indicar que en las próximas décadas, la competencia entre los partidos políticos será muy fuerte y por lo tanto quedara cancelada la época de partido único. A la par de la disputa de los partidos políticos, será indispensable tener aparatos administrativos eficientes que cuenten con servidores públicos profesionalizados con responsabilidad institucional y atentos a las demandas de la sociedad y que su desempeño se materialice en la prestación de servicios públicos de calidad, de manera continua y pero sobre todo para que se garanticen niveles importantes de gobernabilidad.

La segunda situación, no menos importante, particular para el caso del Distrito Federal, es la posibilidad de que la entidad se convierta próximamente en un estado más de la república. El escenario para la entidad para que en el año 2000 cuente con autoridades electas y posiblemente años más tarde con municipios, también reclamará de aparatos administrativos eficientes y servidores públicos especializados en diversas materias *ad hoc* a la existentes en los municipios. En ese sentido, la figura del Servicio Público de Carrera también contribuye al fortalecimiento del federalismo. Por último, la cercanía entre autoridades y ciudadanos además de fortalecer el escenario democrático, será un terreno propicio para el diseño y elaboración de políticas públicas; en este punto será sustancial contar con servidores públicos con un gran preparación técnica.

Por todo lo anterior, se considera que las perspectivas del establecimiento de un Servicio Público de Carrera para la entidad, resultan ser sumamente oportunas y provechosas, más allá de los obstáculos o situaciones adversas que habría de afrontar. Incluso de poder darse esta implantación, además de representar un esfuerzo inédito en la historia del Gobierno del Distrito Federal, podría constituirse en un prototipo para los gobiernos estatales y el gobierno federal<sup>1</sup>.

¿Qué cuanto costaría implantar un Servicio Público de Carrera en el Gobierno del Distrito Federal? Seguramente se tendría que hacer una inversión considerable, sin embargo, tal

---

<sup>1</sup> Por supuesto con la salvedad de que tales instancias sí podrían elaborar ordenamientos de tipo laboral. La idea sería sobre todo en cuanto estructura organizacional y procedimientos.

como se establece en la propuesta, la idea es la de aprovechar parte de la infraestructura y áreas existentes, por lo que la idea central es que se realice una inversión mínima necesaria en ese sentido. Si se considera que el presupuesto para áreas como la Dirección General de Modernización Administrativa y la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario son de 38 millones al año y 26 millones al año (1999)\* respectivamente, por el tamaño de la estructura que se esta proponiendo, la Dirección General y el Instituto estarían recibiendo un presupuesto similar. Que de inicio, por la compra de equipo mobiliario, diseño de programas, asesoría externa, se requerirá un gasto adicional, se considera que no tendría que ser superior a los montos antes descritos. De ahí la enorme factibilidad que se tiene para llevar a cabo un modelo como el que se propone.

De igual forma, el rediseño del tabulador generará un impacto en sueldos y salarios del cual tampoco se espera que haya un crecimiento económico considerable. El punto central es que el factor económico no se convierta en la causa que obstaculice un modelo como el que se propone. Sobre este punto se considera que las perspectivas de implantación son muy altas.

Se considera, que las dificultades principalmente se darán en el terreno de la implementación del modelo y de la adecuada coordinación entre las distintas áreas involucradas y por supuesto del interés que despierte entre los servidores públicos. Se sabe que este un proceso que no generará resultados inmediatos sino de mediano y largo plazo, resultados que se reflejarán tanto en el óptimo funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal como en el nivel de satisfacción que adquieran los ciudadanos por cada una de sus demandas resueltas.

---

\* Datos de las Coordinaciones Administrativas de las Direcciones Generales adscritas a Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal.

#### **4.11 Propuesta.**

El Gobierno del Distrito Federal, una vez que se ha convertido en una entidad con autoridades electas, y ha dejado de ser un departamento administrativo dependiente del gobierno federal requiere de un proceso de transformación de sus instituciones tanto jurídicas como administrativas, económicas, políticas y sociales. La Administración Pública del Distrito Federal se encuentra en proceso de transformación tendiente al fortalecimiento de su sistema de partidos, del poder ejecutivo, del poder legislativo y judicial de carácter local, de la participación ciudadana. En este proceso de transformación y de tránsito hacia un sistema democrático, la administración pública del Distrito Federal requerirá contar con servidores públicos profesionalizados, responsables y con una gran vocación de servicio, que contribuyan al fortalecimiento de la nueva institucional que requiere el Distrito Federal y el país en general.

En efecto, en este período de tránsito a la democracia por el que atraviesa el Distrito Federal, el aparato gubernamental y administrativo de la entidad también requerirá de su fortalecimiento y de la profesionalización de sus servidores públicos. Esto por lo pronto, no será posible que lo brinde un Servicio Civil de Carrera, tal como existe en las democracias de primer mundo, precisamente porque no existen las condiciones e instituciones democráticas suficientes para ello. Sin embargo, si es posible pensar en políticas e instrumentos de carácter intermedio que procuren crear las condiciones para la posibilidad – de acuerdo con el crecimiento democrático de la entidad –, en un futuro no muy lejano, de contar con un Servicio Civil de Carrera.

El modelo propuesto pretende atender a ese llamado. El modelo de Servicio Público de Carrera pretende consolidar un sistema de estabilidad en el empleo y de profesionalización de los servidores públicos. La idea de esta figura radica precisamente en que se constituya en una política intermedia que sirva como precedente de lo que sería propiamente un Servicio Civil de Carrera y que a su vez fortalezca a otras políticas como la descentralización administrativa, la desconcentración administrativa así como a la utilización de tecnologías de buen gobierno, que en conjunto se materialicen en resultados relacionados con la mejor prestación de servicios públicos, una mejor rendición de cuentas, mayor transparencia en el uso de los recursos y un mejor trato a la ciudadanía.

Estos son los principales fines que persigue el modelo que se propone:

- 1.- Democratizar el proceso de ingreso a la Administración Pública del Distrito Federal.
- 2.- Profesionalizar de manera continua y permanente a los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal a través de la identificación de necesidades de profesionalización en cada área.
- 3.- Elevar el desempeño de los servidores públicos de carrera.
- 4.- Otorgar estabilidad en el empleo a los servidores públicos de confianza que repercuta en un mejor desempeño, pero sobre todo en la continuidad de las políticas y los programas.
- 5.- Evaluar periódicamente el desempeño de los servidores públicos a través de instrumentos claros y objetivos fuera de toda valoración personal, que implique que éstos mejoren día con día las funciones que desarrollan.
- 6.- Promover a través de ascensos horizontales y verticales a los servidores públicos que por su alto desempeño en sus funciones y méritos curriculares merezcan ser promovidos.
- 7.- Otorgar a los servidores públicos derechos y obligaciones propios de un Servicio Público de Carrera más allá de lo que prescriben los ordenamientos jurídicos en materia administrativa y laboral.
- 8.- Elaborar un Catálogo de Puestos y Tabulador, de acuerdo con el perfil y necesidades reales de las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.
- 9.- Crear un procedimiento de imposición de medidas disciplinarias al personal que forme parte del Servicio Público de Carrera, con la idea de tratar que toda acción gubernamental se ejerza con la mayor rectitud y responsabilidad que requiere la función.
- 10.- Otorgar a los Servidores Públicos de Carrera medios de defensa contra toda medida disciplinaria que se les imponga.
- 11.- Modificar conductas, actitudes e intereses de los servidores públicos con base en la adopción de valores y principios como la eficiencia, la eficacia, el mérito, que en su conjunto construyan una nueva cultura del servidor público.

Todos estos elementos en su conjunto pretenden contribuir al fortalecimiento de la Administración Pública del Distrito Federal, su implementación, por supuesto no será fácil ni sencilla, la colaboración y ejecución de las diferentes áreas a través de los 116 Comités

Técnicos será fundamental. De tal forma, que con un Comité Técnico que no comience a realizar su labor de acuerdo con la normatividad y políticas por implantar y no desarrolle adecuadamente las funciones que le corresponden, implicará también un trastorno al funcionamiento de todo el sistema. De ahí la importancia de que desde el inicio exista todo el interés por parte de los responsables de cumplir los lineamientos que determine el Consejo Superior. Esto es importante apuntarlo, sobre si se considera que los cargos por ocupar en los Comités Técnicos serán honoríficos.

De igual manera, la labor por desempeñar de la Dirección General del Servicio Público de Carrera será también fundamental ya que de la oportuna vigilancia que haga de la organización y funcionamiento tanto de los Comités Técnicos como del Sistema en su conjunto dependerán los buenos resultados que se esperan.

En la misma tesitura, el papel por desarrollar del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera será también importante, de él dependerá el crecimiento de los servidores públicos tanto en su capacidad profesional como en su desempeño. El diseño e implementación de los programas de profesionalización será sustancial ya que se constituyen en la piedra angular de esta materia. En este rubro la relación que establezca el Instituto de Profesionalización con Universidades, Institutos de Investigación, Centros de Enseñanza tanto nacionales como extranjeros dependerá la calidad de los programas por efectuar.

Pero sin duda alguna, el papel que desempeñen y actitudes que asuman los propios servidores públicos que formen parte del Servicio Público de Carrera marcará el éxito o fracaso de lo que se propone. Sólo en ellos está, que una medida tan importante como lo es esta avance o se detenga. En este sentido, serán sustanciales las actitudes, intereses, valores con que se asuman para con este compromiso. Es importante enfatizar este punto, ya que de nada servirá montar toda una estructura organizacional así como todos los instrumentos administrativos que conlleva, por más perfectos que éstos sean, sino existe el interés de los principales beneficiarios.

Por último, el papel de los ciudadanos también deberá tomarse en cuenta para con un modelo como el que se propone, ya que finalmente ellos son el pulso positivo o negativo de lo que haga o deje de hacer la administración pública en su conjunto, de la buena o

mala opinión pública, se evaluará si el sistema responde a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Este punto, también es sumamente importante, ya que se tiene que valorar desde ahora que toda mejora al interior de una organización necesariamente tendrá que tener impactos positivos hacia el exterior. Debe quedar claro, que el principal juez de las acciones gubernamentales no es el mismo gobierno sino los ciudadanos.

Es esencial apuntar que un Servicio Público de Carrera como el que se propone no debe agotarse exclusivamente en el aspecto organizacional, no obstante a que tiene como principal campo de desarrollo a la administración pública del Gobierno del Distrito Federal. La importancia de esta medida radica en los impactos que puede generar esta propuesta en las demás instituciones formales e informales del Distrito Federal y del país en general.

El fortalecimiento del federalismo, de la gobernabilidad, de la rendición de cuentas, la ética en el servicio, de la eficacia y eficiencia en la gestión pública, de la Sociedad Civil dependerá del establecimiento de un Servicio Público de Carrera.

En este contexto, es en el que se inserta la necesidad de instrumentar un Servicio Público de Carrera que no sólo ha de procurar la eficiencia administrativa y la garantía de servicios de calidad a los habitantes de esta Ciudad, sino también a garantizar ciertos derechos a los servidores públicos a través de la democratización los procesos administrativos referentes al manejo de personal. En ese sentido, el Servicio Público de Carrera tanto en su cara externa como interna es un elemento sustancial para lograr un mejor gobierno y fortalecer la democracia no sólo de la Ciudad de México sino también del país.

El Modelo de Servicio Público de Carrera propuesto, está pensado para que pueda ser adoptado por las otras esferas del Gobierno del Distrito Federal, llámese administración paraestatal, Poder Legislativo, Poder Judicial; también puede servir de modelo para los estados de la República, que sin duda también requieren a la brevedad adoptar este tipo de figura jurídica-administrativa.

El modelo propuesto fortalecerá a las instituciones locales y constituirá un paso importante hacia la construcción democrática de la entidad, ya que además de fortalecer

un proceso de modernización de la Administración Pública del Distrito Federal y sienta las bases para un Servicio Civil de Carrera también fortalece el federalismo y en general a la democracia del país. Por lo que superar las concepciones tradicionales que ven a la administración pública como un botín, y darle su dimensión de profesionalismo, capacidad, honestidad e institucionalidad, abre las puertas a una nueva relación del Estado con la Sociedad Civil.



## **EPILOGO**

El Distrito Federal como entidad federativa y gobierno local también se encuentra inmerso en un proceso de Reforma y de consolidación democrática y nueva vida institucional. El Distrito Federal al igual que el resto del país se encuentra en un proceso de redescubrimiento e innovación de instituciones tanto en el aspecto económico, político, gubernamental, administrativo y social.

En el aspecto económico el Distrito Federal a través de sus autoridades también ha emprendido procesos de desregulación económica, programas de creación de empleos, facilidades administrativas para el establecimiento de industrias y comercios, reconversión tecnológica, incentivos fiscales. Con la idea de constituirse en una instancia reguladora y promotora del desarrollo económico y del desarrollo sustentable.

En el aspecto político se dieron los primeros pasos desde 1987, con la creación de la Asamblea de Representantes ahora Asamblea Legislativa, y apenas el año pasado con la elección directa del Jefe de Gobierno, después de que no se elegía a esta autoridad desde 1928. Esto por principio, dio como avance que el Distrito Federal dejara de ser un Departamento Administrativo para convertirse en el Gobierno del Distrito Federal, lo que en su conjunto representa un avance tanto para la propia entidad como para el federalismo en su conjunto. Aunque, cabe aclarar que todavía este es un proceso inacabado, ya que como se sabe, todavía el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión guardan una presencia importante en el Distrito Federal, en materia de seguridad pública y enduamamiento público.

De igual forma, en la entidad se ha registrado en los últimos años un nueva competencia entre diferentes partidos políticos, como producto también de la pluralidad política que vive la entidad. El resultado, sin lugar a dudas más sobresaliente es que en la primera elección del Jefe de Gobierno, un partido de oposición el Partido de la Revolución Democrática obtuvo la elección y la mayoría de la Asamblea Legislativa, lo que representa un evento único con respecto a lo que prevaleció en años anteriores.

Esta nueva situación política que prevalece en la entidad como parte los cambios en los que se encuentra inmersa, ha propiciado la creación de una infraestructura jurídica y administrativa en materia electoral, como lo es el Instituto Electoral del Distrito Federal y un Código Electoral del Distrito Federal que representan un avance importante en esta materia, ya que las elecciones en lo sucesivo no serán manejadas por el Gobierno Federal.

También como parte de este tránsito hacia la democracia es importante destacar las próximas elecciones a celebrarse en el año 2000, que además de incluir la elección del Jefe de Gobierno y de los asambleístas también incluirá las elecciones de los delegados. Este es un avance que tiene la pretensión de fortalecer la descentralización administrativa y política de la entidad.

En este mismo esquema y como parte del trabajo realizado de la nueva infraestructura electoral y con base en la Ley de Participación Ciudadana se organizaron recientemente las elecciones en los 1,352 Comités Vecinales que son órganos de representación ciudadana, cuyo objeto es relacionar a los habitantes que hayan sido electos con los órganos político-administrativos. Esto también tiene la pretensión de fortalecer la participación ciudadana.

De igual forma, de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que establece los instrumentos como el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa Popular, la Consulta Vecinal Colaboración Vecinal, Unidades de Quejas y Denuncias, Difusión Pública, Audiencia Pública y Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, sin lugar a dudas, se constituyen en nuevas instituciones políticas que propiciarán la participación ciudadana y nuevas formas de comunicación entre las autoridades y los ciudadanos.

Todos estos cambios en la entidad en los últimos años han modificado el marco jurídico, de tal manera, que la entidad cuenta actualmente con un Estatuto de Gobierno reformado, una Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, un nuevo Reglamento Interior, entre los principales ordenamientos, lo cual marca como tendencia para los próximos años, la consolidación del marco jurídico *ad hoc* a las necesidades de la entidad y de la ciudadanía que forma parte de ella, pero incluso la posibilidad de que

finalmente el Distrito Federal cuente con un Constitución local aprobada por su propia Asamblea Legislativa como sucede con cualquier estado de la República.

En el marco de la Reforma del Distrito Federal, de ninguna manera tampoco pueden quedar fuera el gobierno y la administración pública, por el contrario, considerando que tales instancias son el enlace entre el Estado y la sociedad, es medular que se transformen y se renueven. En este terreno también se han dado pasos importantes, en materia de coordinación metropolitana, desconcentración administrativa, descentralización administrativa, simplificación administrativa.

Con respecto a la coordinación metropolitana, ha sido importante la coordinación que se ha logrado del Distrito Federal con los municipios de los estados de la República circunvecinos, sin duda alguna, el paso para los próximos años será que las propias delegaciones puedan gestionar con los municipios parte de sus actividades de acuerdo con los intereses y necesidades afines que pudiesen haber al respecto.

Con relación a la desconcentración administrativa, este un proceso que principalmente se ha ejercido en los dos últimos años, tanto para la creación de órganos especializados en determinadas materias como en el traslado de funciones jurídico administrativas del gobierno central a las delegaciones. Se espera que en los próximos de la desconcentración administrativa se pase a la descentralización administrativa, sobre todo en delegaciones las cuales sólo de esa manera podrán gozar de personalidad jurídica y patrimonio propio con la idea de que su desempeño sea similar a la de los municipios de los estados la República.

En materia de simplificación administrativa también se han logrado avances importantes con la creación de las Unidades de Atención Ciudadana, cuyo antecedente es la ventanilla única, que tienen como propósito además de simplificar trámites y servicios tener un contacto mucho más directo con la ciudadanía. Un instrumento como lo es el Manual de Trámites y Servicios al Público se constituye en uno de los enlaces del nuevo trato y contacto que se requiere con el ciudadano.

Pero sin duda alguna, una de las asignaturas pendientes de la Administración Pública del Distrito Federal lo es el establecimiento de un Servicio Público de Carrera que se

constituya en el precedente de un Servicio Civil de Carrera. La Administración Pública del Distrito Federal requiere al igual que el país de instrumentos acorde a su tiempo y circunstancias políticas. Si bien es inviable por lo pronto un Servicio Civil de Carrera por la falta de un sistema democrático, si es posible diseñar políticas de tipo intermedio que participen en la construcción de la democracia que requiere la entidad.

Se considera, que un Servicio Público de Carrera fortalecerá procesos como la descentralización administrativa, la desconcentración administrativa, la simplificación administrativa y a toda la administración en su conjunto pero también fortalecerá a las instituciones políticas, económicas y sociales no sólo de la Ciudad de México sino del país en el general.

En ese sentido, el Servicio Público de Carrera también fortalecerá al federalismo ya que al transformar y fortalecer a la Administración Pública local fortalece al Gobierno del Distrito Federal y lo hace más independiente del Gobierno Federal. El fortalecimiento de la Administración Pública local se verá reflejada en una mejor prestación de servicios públicos en materia de seguridad pública, abasto, seguridad social, servicios educativos, servicios de salud etc. De igual modo, el establecimiento de un Servicio Público de Carrera fortalecerá a otras tecnologías de buen gobierno como lo son las políticas públicas, la gerencia pública.

Por otra parte, en el marco de la efervescencia de la participación ciudadana a través de la presencia de organismos civiles – que sin lugar a dudas en el Distrito Federal existe la mayor cantidad de ellas- en la gestión pública, un Servicio Público de Carrera también fortalecerá la óptima coordinación de funciones y tareas que logren las primeras con la Administración Pública del Distrito Federal.

De igual modo, materias como la administración urbana, la administración delegacional requerirán personal altamente calificado y profesionalizado, un Servicio Público de Carrera en su fase de profesionalización con seguridad contribuirá a la formación de cuadros administrativos para tales tareas.

Es así, que el Servicio Público de Carrera se constituye en un elemento sumamente importante como engrane que contribuye a darle movimiento a la nueva vida institucional

que vive la entidad. Pero sobre todo lo más importante, el Servicio Público de Carrera también se constituirá en un engrane necesario para la vida institucional del país.

En fin, como se puede observar, en el marco de la Reforma del Distrito Federal confluyen instituciones tradicionales y nuevas instituciones. La tendencia inminente en los próximos será la de consolidar la vida democrática del Distrito Federal a través de la armonía que adquieran sus diferentes instituciones y de la habituación que tengan las instituciones señaladas en la vida de los ciudadanos y de su convivencia con las autoridades. El Servicio Público de Carrera contribuirá a esa armonía y consolidación democrática.

## **Bibliografía**

Acosta Romero, Miguel (1993), *Teoría General del Derecho Administrativo* Ed. Porrúa México.

Almada, Carlos (1992) "Modernización y Eficiencia de la Administración Pública" *Revista de Administración Pública* no. 82 Ed. INAP México.

Amaro Guzmán, Raymundo (1996), *Derecho y Práctica de la Función Pública* Ed. Oficina Nacional de Administración de Personal ONAP Santo Domingo, República Dominicana.

Arnold, Linda (1988), *Burocracia y burócratas en México 1742-1835* Ed. Grijalbo y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México.

Barbosa, Livia (1999), "Meritocracia a la brasileña ¿Qué es el desempeño en Brasil?" *Revista del Clad Reforma y Democracia* no. 14 Caracas, Venezuela.

Barzelay, Michel (1992), *Breaking Through Bureaucracy. A new Vision for managing in government* Ed. University of California Press.

Berra Sttipa, Erika (1992), *La expansión de la Ciudad de México y los conflictos urbanos* Tesis de Doctorado en Historia Colegio de México, México.

Bresser Pereira, Luis Carlos y Nuria Cunnill (1998), *Lo público no estatal en la Reforma del Estado* Ed. Paidós y el CLAD. Argentina.

Burgoa Orihuela, Ignacio (1996), *Derecho Constitucional Mexicano* Ed. Porrúa México.

Carrillo Barroso, Ernesto (1992), "La modernización de las administraciones públicas ante la integración Europea" *Cambio Político y Gobernabilidad* Ed. CNCP y AP.

Chavéz Alcáza, Margarita (1987), *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*. Ed. Estrella México.

Castelazo de los Angeles, José Rafael (1985), *Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público*. INAP PRAXIS no. 76 Ed. INAP México.

Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina* 14 de octubre 1988 <http://www.clad.org.ve/gespub.html>.

Crozier, Michel (1992), "El cambio en las organizaciones públicas" *Gestión y Política Pública* Vol. I no. 1 julio-diciembre 1992 México.

Dávila Capalleja, Enrique (1992), "La economía de la Ciudad de México, Estructura y Perspectivas". *Ensayos sobre la Ciudad de México* De. Ciudad de México Librería y Editora México.

De Montricher, Nicole (1991), "La función Pública en Francia: problemas y perspectivas" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* Vol. 57 núm. 3, Septiembre 1991 España.

Drucker, Peter (1992), *Las nuevas realidades* Ed. Hermes México.

Felcman, Isidoro (1988), *Burocracia pública: Tecnología informática, transformación cultural y condicionantes políticos*. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas y el Instituto Nacional de Administración Pública Serie Administración General Madrid, España.

Flores Vega, Máximo (1983), "El gobierno y la administración de la ciudad de México y su zona metropolitana" *Gobierno y Administración Metropolitana Revista de Administración Pública* no. 83. Julio diciembre 1983. México.

Haro Belchez, Guillermo (1993), "Formación de Directivos en Calidad Total en la Administración Pública" (Notas Previas) *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México* no. 24 Ed. IAPEM Edo. de México.

Haro Belchez, Guillermo (1991), "La vigente legislación de funcionarios en México y la necesidad de su reforma" *La función pública en el proceso de modernización nacional* Ed. IAPEM Edo. de México.

Grazier, Francois (1972), *La fonction publique dans le monde*. Ed. Cuyás Francia.

Guerrero Amparán, Juan Pablo (1999), "Trabas y oportunidades para el Servicio Civil en un México Democratizado" en *Visión Dimensional del Servicio Público Profesionalizado* Ricardo Uvalle y Marcela Bravo Ahuja (Coords.) Ed. Plaza y Valdés México.

Guerrero Amparán, Juan Pablo (1997), "Un estudio de caso de reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un Servicio Civil a nivel federal" Documento de Trabajo, División de Administración Pública Ed. CIDE, México.

Guerrero Orozco, Omar (1989), *El Estado y la Administración Pública en México*. Ed. INAP México.

Guerrero Virgen, Rosa María (1984), "El Servicio Civil en el Gobierno Federal", en *El Servicio Civil de Carrera Municipal Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* no.14-15 abril-septiembre. México.

Kliksberg, Bernardo Pobreza, un tema impostergable, México, Ed. F.C.E. 1993

Klingner Donald E y John Nalbadian (1998), *Public Personal Management Contexts and Strategies*. Ed. Prentice Hall U.S.A.

León y Ramírez, Juan Carlos (1999), "La importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la democracia" en *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, Ricardo Uvalle y Marcela Bravo Ahuja (Coords). Ed. Plaza y Valdés y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México.

Lynn, Laurence E. (1996), "Reforma administrativa desde la perspectiva internacional: ley

pública y la nueva administración pública". Revista Gestión y Política Pública vol. V, núm. 2, México, segundo semestre de 1996 México.

Martínez Puón, Rafael (1997), "La modernización de las administraciones públicas y su tránsito hacia el modelo potsburocrático" Revista Prospectiva. Administración Pública: El futuro Inmediato. núm. 8 noviembre de 1997. Ed. Política Nueva A.C. México.

Melitón Rodríguez, Víctor (1967), Administración de Personal. Ed. Oficina Nacional de Administración de Personal ONAP. Santo Domingo, República Dominicana.

Merino Huerta, Mauricio (1981), "Servicio Civil" en Diccionario de Política y Administración Pública Tomo III N-Z De. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México.

Merino Huerta, Merino (1996), "De la Lealtad Individual a la Responsabilidad". Ensayos sobre la Nueva Administración Pública Revista de Administración Pública no. 91 México.

Méndez, José Luis (1998), La modernización administrativa Revista Enlace núm. 48 mayo-junio de 1998 Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México.

Méndez, José Luis (1998), "¿Vieja o Nueva Administración Pública? Una propuesta ante los dilemas de la Modernización Administrativa" Documentos 0183 III Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Madrid, España 14-17 de octubre de 1998 Ed. CLAD Venezuela.

Metcalfe, Les y Sue Richards (1989), La Modernización de la Gestión Pública Ed. INAP España.

Mishra, Ramesh (1989) "El Estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá" en Rafael Muñoz Bustillo (comp.), Crisis y futuro del Estado de bienestar, Madrid, Alianza Universidad.

Moctezuma Muñoz, Gabriel (1994), Aportaciones para la Reforma de las Organizaciones Gubernamentales, Mimeo México.

Offe, Clauss (1990), "Algunas contradicciones del Estado de bienestar". Contradicciones del Estado de bienestar no. 66 Ed. CNCA y Alianza Editorial México.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (1995), Flexibilidad en la Gestión de Personal en la Administración Pública Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas Serie Administración General, Madrid, España.

Osborne, David y Ted Gaebler (1996), La Reinención del Gobierno Ed. Paidós Madrid, España.

Palma de Miguel, Juan (1991), Diccionario de Juristas Ed. Mayo México.

Paramio, Ludolfo (1989), La izquierda ante el fin de siglo Ed. Siglo XXI 2a edición México 1989.



Pardo, María del Carmen (1995), "El Servicio Civil de Carrera en México: un imperativo de la modernización". Revista Gestión y Política Pública Vol. IV núm. 2, México, segundo semestre de 1995 Ed. CIDE. México.

Pardo, María del Carmen (1991), La Modernización Administrativa en México Ed. Colegio de México México.

Pardo, María del Carmen (1999), "Un testimonio de modernización en la Administración Pública: La profesionalización de la Función Pública" en Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado Ed. Plaza y Valdés y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México.

Pimenta, Carlos Cesar (1998), "La reforma gerencial del estado brasileño en el contexto de las grandes tendencias mundiales "Revista Prospectiva no. 11 noviembre de 1998 México D.F.

Prats I Catalá, Joan (1998), "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática" Revista Iberoamericana de Administración Pública No. 1 Julio- Diciembre de 1998 Ed. Instituto Nacional de Administración Pública Madrid, España.

Quintana Roldán, Carlos (1995), Derecho Municipal Ed. Porrúa México.

Roel Rodríguez, Santiago (1997), "El Programa de Modernización de la Administración Pública" en Revista Prospectiva no. 8 noviembre México.

Ronteix, Jean Pierre (1995), "Movilidad en la Alta Función Pública Francesa" Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública" Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas España.

Sánchez González, José Juan (1999), "Profesionalización del servicio público: antecedentes y perspectivas en México" Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad Ed. CNCP y AP, ITAM y Universidad Anáhuac México.

Serra Rojas, Andrés (1993), Derecho Administrativo Tomo I Ed. Porrúa México.

Subirats, Joan y Quim Brugué (1996), Lecturas de Gestión Pública Ed. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, España.

Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Countries (1996), *Civil Service Legislation Contents Checklist Sigma Papers: no. 5* Ed. OCDE París, Francia.

Ulrich Delien, Hans (1991), "Legado histórico y evolución reciente de la función pública de Alemania en Revista Internacional de Ciencias Administrativas Vol. 57 núm. 3, Septiembre 1991 Ed. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, México.

Uvalle Berrones, Ricardo (1996), "La importancia de la Ciencia Política y la Administración Pública en los retos del mundo cambiante" Revista Estudios Políticos no. 11 abril-junio 1996 Ed. F.C. P. Y S. México.

Uvalle Berrones, (1998), "Visión del Estado Contemporáneo" en Revista Prospectiva no. 9, marzo de 1998 México.

Villareal, René (1988), México 2010 De la industrialización tardía a la reestructuración industrial. Ed. Diana México.

Villoria Mendieta, Manuel (1996), La modernización de la Administración Pública como instrumento al servicio de la democracia. Ed. Ministerio de Administraciones Públicas Madrid, España.

Villoria Mendieta, Manuel (1997), "Modernización Administrativa y Gobierno Potsburocrático" en la Nueva Administración Pública (Rafael Bañón y Ernesto Carrillo comps.) Ed. Alianza Universidad Textos Madrid España.

Weber, Max (1988), Estado y Sociedad Ed. Fondo de Cultura Económica México.

Ziccardi, Alicia (1998), Gobernabilidad y Participación Ciudadana Capital Ed. Porrúa y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM México.

### **Documentos Oficiales**

Asamblea Legislativa del Distrito Federal | Legislatura Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1999. Gaceta Oficial del Distrito Federal 31 diciembre de 1998.

Coordinación General de Estudios Administrativos "Los escalafones del sector público centralizado" Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal Documentos Básicos no. 1 Ed. Presidencia de la República México D.F. 1978.

Coordinación General de Estudios Administrativos "Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal" Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal Documentos Básicos no. 1 Ed. Presidencia de la República. México 1982.

Coordinación General de Estudios Administrativos. Glosario de Términos Administrativos. Ed. Presidencia de la República. México 1982.

Dirección General de Modernización Administrativa de Oficialía Mayor del GDF Manual Administrativo de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal México D.F. 27 de mayo de 1998.

Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000 Ed. Gobierno del Distrito Federal México 1998.

Gobierno del Distrito Federal Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Gaceta Oficial del Distrito Federal no. 120 22 de abril de 1998 (versión actualizada).

**Gobierno del Distrito Federal Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal no. 198. 29 de diciembre de 1998.**

**Ministerio de las Administraciones Públicas de España. Estatuto Básico de la Función Pública (proyecto) 10 de junio de 1997. Madrid, España 1997.**

**Ministerio de la Función Pública de Francia. Estatuto General de la de la Función Pública 5 de octubre de 1946. París, Francia 1996.**

**Poder Ejecutivo Federal Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal Diario Oficial de la Federación 29 de junio de 1983.**

**Poder Ejecutivo Federal Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal Diario Oficial de la Federación 31 de enero de 1977.**

**Poder Ejecutivo Federal Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Diario Oficial de la Federación 19 de diciembre de 1995.**

**Poder Ejecutivo Federal Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal Gaceta Oficial del Distrito Federal 21 de diciembre de 1995.**

**Poder Ejecutivo Federal Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1982.**

**Poder Ejecutivo Federal Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1994. México 1994.**

**Poder Ejecutivo Federal Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 México 1983**

**Poder Ejecutivo Federal Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 México 1983.**

**Poder Ejecutivo Federal Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 México 1995.**

**Poder Ejecutivo Federal Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000 México 1995.**

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Diario Oficial de la Federación 24 de febrero de 1994.**

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Diario Oficial de la Federación 11 de septiembre de 1996.**

**Secretaría de Gobernación Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122 así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Diario Oficial de la Federación 25 de octubre de 1993.**

**Secretaría de Gobernación Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Diario Oficial de la Federación 22 de agosto de 1996.**

**Secretaría de Gobernación Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación 5 de diciembre de 1938.**

**Secretaría de Gobernación Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación 17 de abril de 1941.**

**Secretaría de Gobernación Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 1963.**

**Secretaría de Programación y Presupuesto Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto Diario Oficial de la Federación 25 de enero de 1983.**

**Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo Reglamento Interior de la Secretaría y Desarrollo Administrativo Diario Oficial de la Federación de 12 abril de 1995.**

**The Civil Service, Vol. 1 Report of the Committee 1966-68 , Chairman Lord Fulton, Cmmd, 3638 (1968), Londres, HMSO.**

# **ANEXOS**

## **ANEXO I**

### **LISTADO DE LOS COMITÉS TÉCNICOS**

1. Jefatura de Gobierno
2. Dirección General de Comunicación Social.
3. Secretaría de Gobierno.
4. Subsecretaría de Gobierno.
5. Dirección General de Gobierno.
6. Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social.
7. Dirección General de Regularización Territorial.
8. Dirección General de Protección Civil.
  
9. Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social.
10. Dirección General de Trabajo y Previsión Social.
11. Dirección General de Trabajo no Asalariado.
12. Dirección General de Empleo y Capacitación.
  
13. Subsecretaría de Coordinación Delegacional y Metropolitana.
14. Dirección General de Coordinación Delegacional.
15. Dirección General de Planeación y Coordinación Sectorial.
16. Dirección General de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito.
  
17. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
18. Dirección General de Desarrollo Urbano.
19. Dirección General de Administración Urbana.
20. Dirección General de Equipamiento Urbano y Proyectos.
  
21. Secretaría de Desarrollo Económico.
22. Dirección General de Políticas y Normatividad Económica.
23. Dirección General de Promoción e Inversiones.
24. Dirección General de Desarrollo Rural
25. Dirección General de Operación y Control de Proyectos.
26. Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución.
  
27. Secretaría del Medio Ambiente.
28. Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación.
29. Dirección General de Planeación y Política Ambiental.
30. Dirección General de Educación Ambiental.
  
31. Secretaría de Obras y Servicios
32. Dirección General de Obras Públicas.

33. Dirección General de Servicios Urbanos.
34. Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.
35. Dirección General de Construcción de Obras del Sistema de Transporte Colectivo.
  
36. Secretaría de Desarrollo Social.
  
37. Dirección General de Equidad y Desarrollo Social.
38. Dirección General de Zoológicos de la Ciudad de México.
39. Dirección General de Asuntos Educativos.
40. Dirección General de Servicios Comunitarios Integrados.
  
41. Secretaría de Salud.
  
42. Subsecretaría de Servicios de Salud.
43. Dirección General de Regulación Sanitaria.
  
44. Secretaría de Finanzas
  
45. Tesorería
  
46. Subtesorería de Política Fiscal.
47. Subtesorería de Administración Tributaria.
48. Subtesorería de Fiscalización.
49. Subtesorería Catastro y Padrón Territorial.
50. Dirección General de Informática.
51. Dirección General de Administración Financiera.
52. Dirección General de Política Presupuestal.
  
53. Subsecretaría de Egresos.
  
54. Dirección General Sectorial Programático-Presupuestal de Gobierno.
55. Dirección General Sectorial Programático-Presupuestal de Seguridad Pública, Justicia y Desarrollo Social.
56. Dirección General de Control y Evaluación
  
57. Procuraduría Fiscal.
  
58. Subprocuraduría de Legislación y Consulta.
59. Subprocuraduría de lo Contencioso.
60. Subprocuraduría de Recursos Administrativos y Autorizaciones .
61. Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre ingresos coordinados.
  
62. Secretaría de Transporte y Vialidad.
  
63. Dirección General de Planeación y Vialidad.
64. Dirección General de Regulación al Transporte.
65. Dirección General de Transporte.
  
66. Secretaría de Turismo.
  
67. Dirección General de Servicios Turísticos .

68. Dirección General de Planeación y Desarrollo Turístico.

69. Oficialía Mayor.

70. Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.

71. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

72. Dirección General de Modernización Administrativa.

73. Dirección General de Patrimonio Inmobiliario.

74. Contraloría General del Distrito Federal .

75. Dirección General de Auditoría.

76. Dirección General de Legalidad y Responsabilidad.

77. Dirección General de Evaluación y Diagnóstico.

78. Dirección General de Comisarios.

79. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

80. Dirección Registro Civil .

81. Dirección General de Servicios Legales.

82. Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

83. Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.

#### Delegaciones u Órganos Político Administrativos de las Demarcaciones Territoriales

84. Alvaro Obregón.

85. Azcapotzalco.

86. Benito Juárez.

87. Coyoacán.

88. Cuajimalpa de Morelos.

89. Cuauhtémoc.

90. Gustavo A. Madero.

91. Iztacalco.

92. Iztapalapa.

93. Magdalena Contreras.

94. Miguel Hidalgo.

95. Milpa Alta.

96. Tláhuac.

97. Tlalpan.

98. Venustiano Carranza, y

99. Xochimilco.

En cuanto a los demás órganos desconcentrados creados por reglamento, decreto o acuerdo, considerados para formar parte del Servicio Público de Carrera, estarían considerados los siguientes:

100. Comisión de Recursos Naturales;

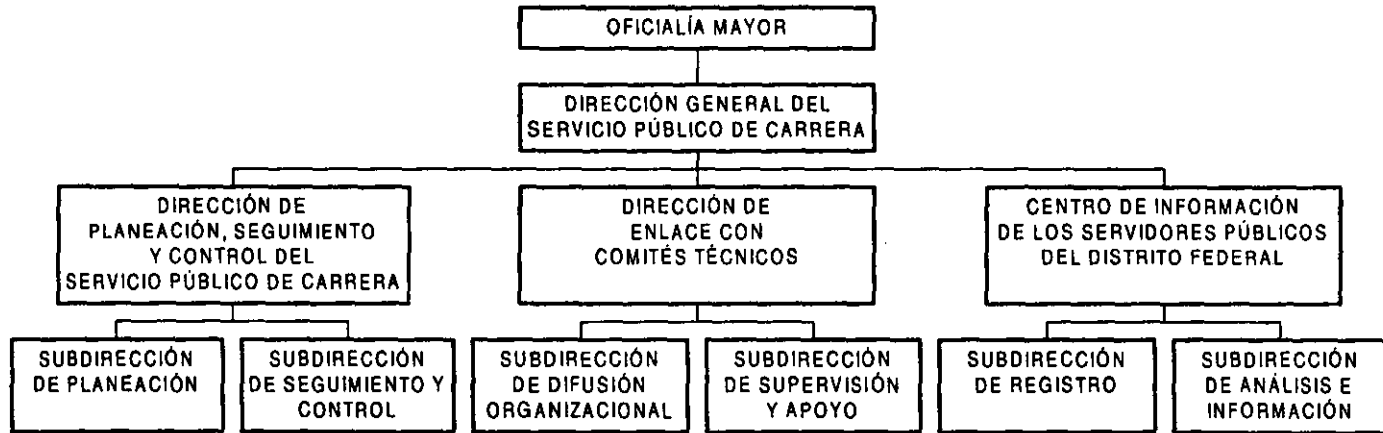
101. Planta de Asfalto del Distrito Federal;



102. Comisión de Aguas del Distrito Federal;
103. Instituto de Cultura de la Ciudad de México;
104. Servicio Público de Localización Telefónica;
105. Junta de Asistencia Privada;
106. Instituto Técnico de Formación Policial;
107. Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal;
108. Comisión de Asuntos Agrarios del Distrito Federal;
109. Instituto de la Mujer del Distrito Federal;
110. Instituto de Promoción Turística del Distrito Federal;
111. Instituto del Taxi del Distrito Federal;
112. Unidad de Protección Civil del Distrito Federal;
113. Instituto del Deporte del Distrito Federal;
114. Registro Civil del Distrito Federal;
115. Comisión para la Protección de Insumos para la Salud del Gobierno del Distrito Federal;
116. Unidad de Bosques Urbanos del Distrito Federal.

## ANEXO 2

### ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA



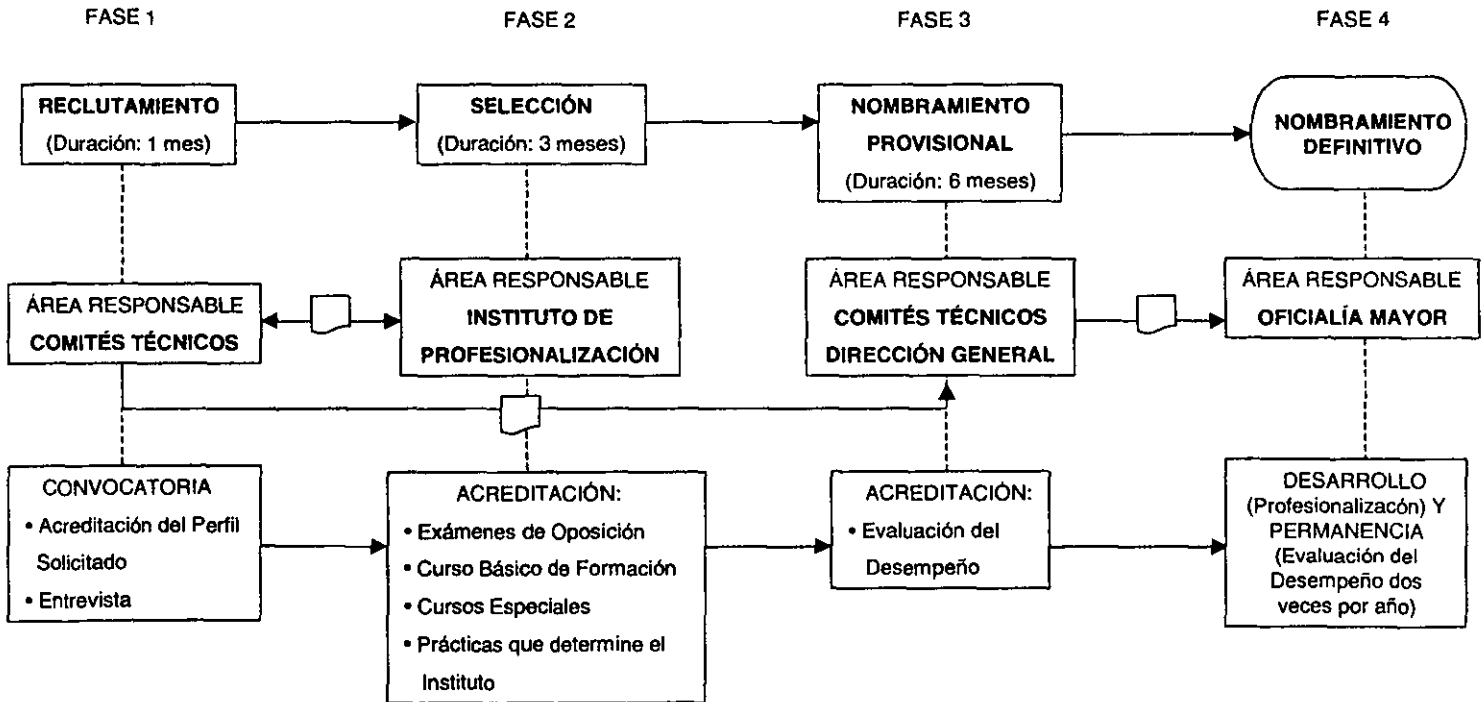
### ANEXO 3

## ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO DE PROFESIONALIZACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA



## ANEXO 4

### PROCEDIMIENTO DEL INGRESO AL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA



## ANEXO 5

### PROPUESTA DE CURSO BASICO

<b>Módulo I</b> <b>Introducción a la Administración Pública del Distrito Federal y Marco Jurídico.</b> <b>Temario</b>	<b>Módulo II</b> <b>Procesos Administrativos Internos</b> <b>Temario</b>	<b>Módulo III</b> <b>Desarrollo de Habilidades Directivas</b> <b>Temario</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudio y Análisis de Estado, Gobierno y Administración Pública.</li> <li>2. Gobierno y Administración Pública en México.               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Gobierno Federal,</li> <li>b) Gobierno Estatal</li> <li>c) Gobierno Municipal</li> <li>d) Administración pública centralizada.</li> <li>e) Administración pública desconcentrada.</li> <li>f) Administración pública paraestatal.</li> </ol> </li> <li>3. Características del Gobierno y la Administración Pública del Distrito Federal.               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Poder Ejecutivo.</li> <li>b) Poder Legislativo.</li> <li>c) Poder Judicial.</li> </ol> </li> <li>4. Derecho Constitucional.               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Antecedentes de las constituciones.</li> <li>b) Características de la Constitución de 1917.</li> </ol> </li> <li>5. Derecho Administrativo.</li> </ol>	<p style="text-align: center;">Procesos de Programación, Presupuestación y Administración de Recursos.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Planeación Institucional.               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Marco Constitucional de la Planeación.</li> <li>b) Principios de Planeación.</li> <li>c) Ley de Planeación y sus Instrumentos.</li> </ol> </li> <li>2. Formulación del Programa Operativo Anual.               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Presupuesto preliminar.</li> <li>b) Techo financiero.</li> <li>c) Determinación de nuevas necesidades.</li> <li>d) Determinación del Presupuesto Irreductible y Presupuesto regularizable.</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseño e implementación de Políticas Públicas.</li> <li>2. Elementos de Gerencia Pública.</li> <li>3. Calidad en el Servicio Público.</li> <li>4. Reingeniería de Procesos en la Administración Pública.</li> <li>5. Procesos de Mejora Continua de la Gestión Gubernamental.</li> <li>6. Nuevas relaciones gobierno-sociedad.</li> <li>7. Mecanismos de participación ciudadana. (Plebiscito, referéndum, iniciativa popular etc.)</li> </ol>

## ANEXO 5

### PROPUESTA DE CURSO BASICO

## PROPUESTA DE CURSOS DE TRES MESES

<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Actos administrativos</li> <li>b) Procedimiento Administrativo.</li> <li>c) Recursos Administrativos.</li> <li>d) Teoría del Reglamento.</li> <li>e) Teoría del servicio publico.</li> <li>f) Acuerdos, decretos.</li> <li>g) Licencias, permisos.</li> <li>6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 73, 89, 122).</li> <li>7. Estatuto de Gobierno.</li> <li>8. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.</li> <li>9. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.</li> <li>10. Manual de Organización de la Administración Pública del Distrito Federal.</li> <li>11. Ley de Procedimiento Administrativo.</li> <li>12. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.</li> <li>13. Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>e) Gasto corriente y de inversión.</li> <li>f) Calendario de gastos.</li> <li>3. Administración de Recursos.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ley de Adquisiciones.</li> <li>b) Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.</li> <li>c) Normatividad en materia de recursos (circular número 1)</li> </ul> </li> <li>3.1 Recursos Materiales.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Arrendamientos</li> <li>b) Servicios.</li> <li>c) Comités de Adquisiciones y Licitaciones.</li> <li>d) Comités de Obras.</li> <li>e) Programa Anual de Adquisiciones.</li> <li>f) Administración Inmobiliaria.</li> </ul> </li> <li>3.2. Recursos Humanos.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Presupuesto Capítulo 1000.</li> <li>b) Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del D.F.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>8. Herramientas del Cambio en el Sector Público.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Comparación de Procesos en el Sector Público.</li> <li>b) Integración de Equipos de Trabajo de Alto Desempeño.</li> <li>c) Habilidades del Pensamiento.</li> <li>d) Desarrollo del Proceso Creador.</li> <li>e) Toma de Decisiones.</li> <li>f) Manejo de Conflictos.</li> </ul> </li> </ul>
--	---	--

## ANEXO 5

### PROPUESTA DE CURSO BASICO



	<p>c) Relaciones Sindicales</p> <p>3.3 Recursos Financieros.</p> <p>a) Código Financiero, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.</p> <p>b) Ejercicio Presupuestal.</p> <p>3. Control y Contraloría.</p> <p>A) Evaluación.</p> <p>B) Seguimiento.</p> <p>C) Auditorías.</p> <p>D) Observaciones.</p> <p>E) Solventación de las Observaciones.</p> <p>F) Responsabilidades.</p> <p>G) Contabilidad Gubernamental.</p>	
--	--	--

## ANEXO 6

### EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO REALIZADA POR PERSONAS QUE TRABAJAN CON EL EVALUADO.

ESCALA 1-3 NO CUMPLE LO ESPERADO.  
4-6 POR DEBAJO DE LO ESPERADO.  
7-8 CUMPLIÓ LO ESPERADO.  
9-10 SUPERA LO ESPERADO.

#### A) CALIDAD: REALIZA SU TRABAJO SIN ERRORES.

Rubros	Puntaje
Regularmente comete errores en su trabajo	
A menudo comete errores en su trabajo.	
Ocasionalmente comete errores en su trabajo	
Siempre realiza el trabajo sin errores.	

#### B) CANTIDAD: REALIZA EN SU TOTALIDAD EL VOLUMEN DE PRODUCTOS O SERVICIOS REQUERIDOS.

Rubros	Puntaje
Regularmente no logra concluir el volumen de trabajo solicitado	
A menudo no lograr concluir el volumen de trabajo solicitado.	
Ocasionalmente no logra concluir el volumen de trabajo solicitado.	
Siempre realiza el trabajo que se le asigna, inclusive más de lo solicitado.	



**C) OPORTUNIDAD: REALIZA SU TRABAJO EN EL TIEMPO ESTABLECIDO.**

Rubros	Puntaje
<b>Regularmente se retrasa en la entrega de su trabajo</b>	
<b>A menudo se retrasa en la entrega de su trabajo.</b>	
<b>Ocasionalmente se retrasa en la entrega de su trabajo</b>	
<b>Siempre realiza todo el trabajo que se le asigne, inclusive antes de lo programado.</b>	

**D) DISPOSICION: INTERES MOSTRADO PARA REALIZAR O COLABORAR EN TRABAJOS ADICIONALES REQUERIDOS POR LA DEPENDENCIA; INCLUYENDO SITUACIONES EXTRAORDINARIAS DE SERVICIO LUGAR Y TIEMPO.**

Rubros	Puntaje
<b>Eventualmente muestra interés para realizar o colaborar en trabajos adicionales.</b>	
<b>Regularmente muestra interés para realizar o colaborar en trabajos adicionales .</b>	
<b>Casi siempre muestra interés para realizar o colaborar en trabajos adicionales.</b>	
<b>Siempre muestra interés para realizar o colaborar en trabajos adicionales.</b>	

**E) TOMA DE DECISIONES: SELECCIONA EL CURSO DE ACCION MÁS ADECUADO.**

Rubros	Escala 1-10	Puntaje
Regularmente toma decisiones equivocadas.		
A menudo toma decisiones equivocadas.		
Ocasionalmente toma decisiones equivocadas.		
Siempre toma decisiones equivocadas.		

**FÓRMULA SUMA DE A+B+C+Dx2.2**

**E x 1.2**

**Suma de A+B+C+Dx2.2 + Ex1.2= Total.**

## ANEXO 7

### EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO A TRAVÉS DE EXAMEN DE CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES.

ESCALA:

- 1-2 NO CUMPLE LO ESPERADO.
- 4-6 POR DEBAJO DE LO ESPERADO.
- 7-8 CUMPLIÓ LO ESPERADO.
- 9-10 SUPERA LO ESPERADO.

#### A) CONOCIMIENTO DEL PUESTO.

Rubros	Puntaje
Posee amplios conocimientos del puesto que tiene asignado	
Posee suficientes conocimientos del puesto que tiene asignado	
Posee conocimientos del puesto que tiene asignado	
No posee conocimientos del puesto	

#### B) HABILIDADES EN EL MANEJO DE LA INFORMACIÓN.

Rubros	Puntaje
Extensa habilidad en el manejo de la normatividad, procedimientos y atribuciones respecto al área donde está asignado.	
Suficiente habilidad en el manejo de la normatividad, procedimientos y atribuciones respecto al área donde está asignado.	
Poca habilidad en el manejo de la normatividad, procedimientos y atribuciones respecto al área donde está asignado.	
No posee ninguna habilidad en el manejo de la normatividad, procedimientos y atribuciones respecto al área donde está	

asignado.	
-----------	--

**C) SOLUCIONES A CASOS CONCRETOS.**

Rubros	Puntaje
La solución que propone a los problemas de trabajo es siempre la acertada, debido al conocimiento de las políticas y normas establecidas	
En general soluciona aceptablemente los problemas de trabajo, aplicando las políticas y normas establecidas	
Aún cuando muestra fallas para solucionar los problemas de trabajo, éstas no son muy relevantes; ocasionalmente requiere orientación	
Muestra notables fallas para solucionar los problemas de trabajo que se le presentan; frecuentemente requiere de orientación	

**D) FORMACION Y ACTUALIZACIÓN.**

Rubros	Puntaje
Se actualiza permanentemente en las materias relativas a su desempeño laboral a través de diplomados, cursos de actualización, seminarios, talleres y conferencias.	
Se actualiza en las materias relativas a su desempeño profesional a través de diplomados, cursos de actualización, seminarios, talleres y conferencias	
Eventualmente se actualiza en las materias relativas a su desempeño profesional a través de diplomados, cursos de actualización, seminarios, talleres y conferencias	
No se actualiza en las materias relativas a su desempeño profesional a través de diplomados, cursos de actualización,	

seminarios, talleres y conferencias.	
--------------------------------------	--

**E) INICIATIVA.**

Rubros	Puntaje
Frecuentemente realiza aportaciones importantes para el mejoramiento del trabajo; afronta constructiva y espontáneamente los problemas.	
Eventualmente hace aportaciones significativas para el mejoramiento del trabajo; colabora en la solución de problemas cuando se requiere.	
Generalmente se apega a las rutinas establecidas; se limita a reportar anomalías evidentes.	
Se concreta a seguir rígidamente las rutinas establecidas, aún cuando exista la necesidad de reportar anomalías.	

**FÓRMULA SUMA DE A+B+C+Dx2.2**  
**Suma de A+B+C+D x 2.2 + E x 1.2= Total.**

**E x 1.2**

## **ANEXO 8**

**(EXAMEN TIPO**, elaborado de acuerdo con las funciones específicas de un área. Ejemplo la Dirección de Normatividad de la Dirección General de Modernización Administrativa de Oficialía Mayor)

### **EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO A TRAVÉS DE EXAMEN DE CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES**

#### **a) Evaluación de conocimientos relativos al área donde se labora.**

1) La Dirección General de Modernización Administrativa es un órgano que jerárquicamente depende de:

2) Enuncie al menos tres atribuciones de la Dirección General de Modernización Administrativa y en que ordenamiento legal se encuentran consideradas.

3) Defina cuál es el concepto de acto administrativo según la propia Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

4) Defina qué es la Afirmativa y Negativa *Ficta* según la Ley de Procedimiento Administrativo.

5) Según el nuevo reglamento interior de la administración pública del Distrito Federal (Gaceta oficial del D.F. del 11 de agosto de 1999) cuál sería la nueva denominación de la Dirección General de Modernización Administrativa a partir del año 2000.

**b) Evaluación de conocimientos generales.**

6) Mencione cuáles son las autoridades locales del Distrito Federal.

7) Mencione tres órganos desconcentrados y descentralizados de la administración pública del Distrito federal.

8) A quién le corresponde la facultad de legislar con respecto al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

9) A quién corresponde la facultad de enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, asimismo mencione el ordenamiento, artículo y fracción en donde se contempla lo anterior.

10) Señale el número exacto de las delegaciones u órganos políticos-administrativos con que cuenta el Gobierno del Distrito Federal.

**c) Casos Prácticos.**

1) ¿Cuál sería la metodología que usted propondría para un curso de capacitación?

2) ¿Cuál sería la metodología para hacer el Programa de Operativo Anual de la Dirección General de Modernización Administrativa?

3) Lineamientos generales para la elaboración de reglamentos, leyes o acuerdos (sólo abogados).

Este examen podría incluso componerse de 100 preguntas equivalentes a los 100 puntos que se requieren para esta evaluación, de acuerdo con la cantidad de funciones que tenga cada área en particular. En el caso que hemos expuesto cada respuesta equivaldría a 10 puntos. Esto dependería de la complejidad del área, cuya propuesta la realizaría el Comité Técnico previa autorización de la Dirección General de Servicio Público de Carrera.

## ANEXO 9

### **EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO POR EL COMITÉ TÉCNICO EN LA QUE SE CONFRONTEN METAS CON ACTIVIDADES REALIZADAS DEL EVALUADO.**

Ejemplo:

El Programa Operativo Anual presentado por la Dependencia a la cual está adscrito el evaluado señala que se desarrollarán \_\_\_\_ proyectos de leyes, indicar con base en lo anterior:

- a) Del total de los proyectos programados en cuantos tuvo participación.
- b) Si el desarrollo del proyecto implicó la participación de otras áreas, que porcentaje se le adjudica al evaluado que aportó de manera importante para la conclusión del proyecto. (elaboración del capitulado de la ley, desarrollo de los capítulos contemplados y exposición de motivos).
- c) Si el proyecto se desarrolló bajo la sola responsabilidad del evaluado, señalar los resultados obtenidos. (Ley concluida, inconclusa, fuera o dentro del tiempo establecido, calidad del trabajo).

Ejemplo:

En otro orden de actividades, el programa operativo anual señala que se realizarán \_\_\_\_ reglamentos, indicar con base a dicho programa:

- a) Del total de los reglamentos previstos en cuantos tuvo participación el evaluado.
  - b) Si la realización de los reglamentos implicó la participación de otras áreas, que porcentaje se le adjudica al evaluado que aportó de manera importante para la conclusión del reglamento. (elaboración de la estructura del reglamento, desarrollo de los capítulos y exposición de motivos) .
- Si el reglamento se elaboró bajo la sola responsabilidad del evaluado, señalar los resultados obtenidos (reglamento concluido, inconcluso, fuera o dentro del tiempo establecido, calidad en el trabajo).



**Ejemplo:**

El propio programa operativo anual de esta dependencia señala como meta la elaboración de \_\_\_\_\_ compendios normativos, indicar con base en lo anterior:

a) Si se cumplió la meta programada total o parcialmente (señalar con número la cantidad de compendios normativos).

b) Participación del evaluado en la compilación (total de la normatividad que actualizó para la emisión de los compendios).

Finalmente, el programa operativo anual señala que se impartirán \_\_\_\_ cursos en materia de normatividad administrativa a las diferentes dependencias del gobierno del Distrito Federal con base en lo anterior señalar:

a) Cantidad de cursos impartidos por el evaluado.

b) La calidad con la que se impartió el curso fue excelente, buena, regular o mala (se tomará en cuenta la hoja de evaluación que el grupo aplique al instructor para definir la calidad del curso impartido).

**Actividades realizadas fuera del Programa Operativo Anual**

a) Número de proyectos de leyes realizados.

b) El desarrollo del proyecto se elaboró en forma conjunta con otras dependencias.

c) Se elaboró bajo la sola responsabilidad del evaluado.

a) Número de reglamentos realizados.

b) El desarrollo del proyecto se elaboró en forma conjunta con otras dependencias.

c) Se elaboró bajo la sola responsabilidad del evaluado.

De todas los tres tipos de evaluación, sin lugar a dudas, es la que presenta mayor dificultad para evaluar y de calificar, ya que si bien esta evaluación consiste en la revisión de documentos, investigaciones, informes y su comparación con los programas de trabajo institucionales y programas operativos anuales, por principio no basta la cantidad sino también la calidad de lo realizado, por lo que cada Comité Técnico en ese sentido, tendrán que fijar sus propios criterios, con la aprobación del Consejo.

Para este tipo de evaluación, se sugiere que lo aplique el Secretario Técnico del Comité con la supervisión directa de la Dirección General del Servicio Público de Carrera en sesión abierta y con la participación de cada una de uno de los titulares de cada una de las áreas (directores de área) adscritos a cada dependencia, unidad administrativa, u órgano desconcentrado. Esta evaluación estaría prevista para realizarse en una semana.

## ANEXO 10

### MEDIDAS DISCIPLINARIAS Y RECURSO DE INCONFORMIDAD PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS DISCIPLINARIAS

