



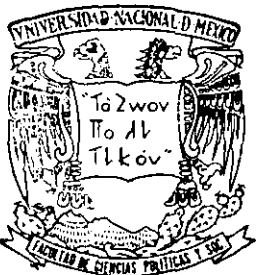
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

CONSIDERACIONES EN TORNO AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA: JESUS ONOFRE ORTIZ



289832

MEXICO, D. F.

2001



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.

A MI ALMA MATER
LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

*A MARÍA LUISA MI ESPOSA POR SU
VITALIDAD Y SU AMOR INCONDICIONAL*

*A MI HIJA MARÍA FERNANDA MI
RAZÓN DE SER Y EXISTIR*

A MIS PADRES

*POR OTORGARME
INCONDICIONALMENTE
SU APOYO DEDICACIÓN Y AMOR*

A MIS HERMANOS

*POR SU ESTÍMULO Y EL
CARIÑO QUE NOS UNE*

*CON ESPECIAL RECONOCIMIENTO
A LA DIRECTORA DE TESINA*

CARMEN EVELIA HERNÁNDEZ ORTIZ

*PARTICULAR AGRADECIMIENTO A LOS
PROFESORES POR ACCEDER A
CONFORMAR EL JURADO*

*MIGUEL A. CEDILLO HERNÁNDEZ, OSCAR COVARRUBIAS
MORENO, CARMEN E. HERNÁNDEZ ORTIZ, ENRIQUE
NAVARRO GALLARDO Y JORGE A. OCHOA MORALES.*

*A TODOS MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO
EN ESPECIAL A LA LIC. YANINA DE LA
CRUZ POSADAS POR TODO EL APOYO RECIBIDO*

*A EL LIC. JUAN JOSÉ GONZÁLEZ GALINDO
POR SUS ENSEÑANZAS*

A TODOS LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. PROCESOS DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN	
I.1 CONTEXTO	4
I.2 CONCEPTOS	7
I.3 OBJETIVOS DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA	10
I.4 PROCESOS DE REFORMA	15
I.5 LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap)	25
II. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO	
II.1 ANTECEDENTES	32
II.2 EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	46
II.3 OBJETIVOS	66
II.4 ALCANCES Y LIMITACIONES	67
III. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS (LVII Legislatura)	
III.1 ANTECEDENTES	76
III.2 PROCESO DE SELECCIÓN	79
III.3 CONSIDERACIONES	82
CONCLUSIONES	85
BIBLIOGRAFÍA	91

INTRODUCCIÓN

La actual crisis por la que atraviesan la mayoría de los países que ostentan un régimen democrático, es producto de la irracionalidad política y administrativa imperante en sus administraciones públicas, irracionalidad que ha impedido hacer frente de una manera conveniente a los constantes cambios experimentados en lo económico, político y social con los que se enfrenta, producto de la globalización y el avance en las comunicaciones y ante los cuales la capacidad de adaptación y respuesta del Estado para hacerles frente, se ha visto superada. Ante estos nuevos escenarios, destaca uno que por su importancia es necesario mencionar: el papel que juega el Estado en la confirmación de las políticas que establece para gobernar. De esta forma, la necesidad de reformar al estado no es un fenómeno particular de nuestro país, ni surge de manera aislada y espontánea.

La administración pública de nuestro país, se ha visto sometida a cambios y reformas, buscando modernizarse con el propósito de otorgar óptimas respuestas a las crecientes demandas de la sociedad y proporcionar servicios públicos de calidad.

En los momentos actuales, la preocupación fundamental radica en emprender reformas que permitan transformar estructuras e implementar estrategias de desarrollo con posibilidades de éxito a largo plazo. Bajo este contexto, el gobierno, se ha abocado a la tarea de revisar profundamente sus fundamentos organizacionales surgiendo así, la voluntad política para la generación de nuevas estructuras legales e institucionales, mismas que permitan superar las rigideces e insuficiencias de los modelos administrativos vigentes. Ha puesto en marcha reformas cuyos objetivos son sustituir las centralistas y rígidas estructuras tradicionales por un esquema de organización institucional bajo la cual la administración pública opere mediante el principio de competitividad y rendición de cuentas tal como lo plantea el modelo de modernización administrativa.

De esta forma, una de las tareas fundamentales que enfrenta la administración pública para responder a los requerimientos cambiantes de la sociedad, es el establecimiento de

un servicio civil de carrera profesional, calificado, experimentado y sensible ante la problemática social, de ahí que uno de los grandes retos sea el de asegurar la continuidad de la función pública, garantizar honradez y eficiencia en la ejecución de gasto público, mejorar la capacidad técnica y administrativa, asegurar a los servidores públicos la igualdad en el empleo para acceder a mayores niveles de responsabilidad y jerarquía, así como otorgar seguridad y estabilidad en el empleo a los servidores públicos de confianza y de esta forma profesionalizar la administración pública.

El presente trabajo pretende abordar de manera crítica lo realizado hasta ahora en materia de servicio civil de carrera en México, analizar el por qué de los fracasos de las reformas y proyectos institucionales implementados, tendientes a lograr la profesionalización de los servidores públicos, así como proporcionar un diagnóstico general del estado que guarda nuestra administración en esta materia.

Así, en el primer apartado titulado "Procesos de Reforma y Modernización", además de ser el sustento teórico de nuestro objeto de estudio, analiza el contexto bajo el cual se desarrollan los conceptos y los objetivos para así llegar al análisis de los procesos de reforma más importantes dados en nuestro país a partir de la década de los 60's, hasta llegar al actual Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

El segundo apartado, titulado "La Profesionalización de los Servidores Públicos", se aboca al estudio del servicio civil de carrera, en donde se critica desde una perspectiva empírica, cada uno de los componentes y, de la misma manera, se da un punto de vista personal de sus deficiencias, así como de sus posibles soluciones.

Finalmente en el tercer apartado, en el estudio de caso concreto, se evalúa lo que se ha hecho hasta la fecha en la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en materia de servicio civil, el cual se encuentra en su etapa primaria de implementación; Dicha evaluación se realiza a partir de experiencias personales, en la medida que en la

actualidad se tiene la oportunidad de laborar en dicha institución en el área de la Contraloría Interna.

En términos generales, el propósito fundamental del presente trabajo de tesina, consiste en identificar los factores que determinan el proceso de modernización del sector público, con el fin de analizar de una manera crítica lo realizado hasta nuestros días, referente al componente más importante de todo este proceso: El Servicio Civil de Carrera.

I. PROCESOS DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN

I.1 CONTEXTO

Con los cambios que ha experimentado el mundo en las últimas décadas, las economías se encuentran cada vez más integradas a un contexto de mercado internacional, debido a esto, en la actualidad resulta casi imposible que los gobiernos pongan en marcha estrategias exitosas de desarrollo económico basadas en políticas proteccionistas que lo aislen de la dinámica económica mundial.

Desde una perspectiva desarrollista de Estado, los gobiernos han enfrentado los trastornos económicos, políticos y sociales de una manera ligera, abocándose a atacarlos con estrategias de supervivencia, las cuales en la mayoría de los casos son a corto plazo, si bien los logros que se obtenían eran casi inmediatos, lo anterior no dejaba de ser sólo un paliativo en la medida que no se atacaba el problema de fondo, ocasionando con ello enormes costos en las economías al ignorar las causas estructurales de las crisis.

En la actualidad, la preocupación fundamental radica en emprender reformas institucionales y legales que permitan transformar estructuras políticas y administrativas y emprender estrategias de desarrollo con posibilidades de éxito a largo plazo.

La crisis del Estado, en particular los países en vías de desarrollo, como es el caso de México, se acentúa cada vez más al ir perdiendo su legitimidad con respecto a la sociedad a la cual debe servir, en la medida que se ha pasado de ser parte de la solución

al desarrollo a convertirse en parte del problema y obstáculo para el mismo, lo cual trae además una crisis de desconfianza generalizada en la sociedad. La legitimidad, es una condición indispensable en todo Estado moderno, base legal sobre la cual se han de implementar los programas para el desarrollo que reclama la cada vez más crítica y demandante sociedad quien otorga la legitimidad a aquel, a través de la evaluación de los resultados alcanzados. Sin embargo, se destaca la creciente incapacidad del gobierno para atender las demandas básicas de la sociedad, situación que proviene de la conjunción de dos problemas fundamentales: la falta de claridad en los objetivos y funciones del gobierno y su poca eficiencia y eficacia para realizarlos. En suma, con el desarrollo del bienestar y con él, la libertad de elección de los individuos, así como los saltos de complejidad que se han experimentado, han trastornado totalmente el juego social.

En lo referente al primer punto, se ha desatendido el sentido de misión por parte del gobierno en virtud que no hay consenso en torno a lo que deben y no deben hacer y por consiguiente, tampoco cómo hacerlo de manera eficiente.

Respecto al segundo, los gobiernos en su afán de eliminar la corrupción y dispendio de recursos, se han abocado a establecer un sin número de controles y regulaciones normativas lo cual trae consigo importantes costos tanto en términos de eficacia y eficiencia como en términos de equidad.

Dentro de este entorno, se exige al gobierno un papel de estrategia único en el complejo mundo globalizado y sometido a un bombardeo de las infinitas relaciones sistémicas, creando con ello un Estado que, obsesionado por brindar respuestas técnicas a nivel internacional, se olvida de su necesaria legitimidad interna y de cubrir el espacio de la ciudadanía, así como de mantener y reforzar la participación ciudadana. En todo esto se fundamentan los constantes fracasos del gobierno y el cuestionamiento constante de su actuación.

Como consecuencia de lo anterior, para Manuel Villoria, la administración pública se encuentra actualmente cuestionada en tres aspectos fundamentales:

- Como centro de definición de interés general de la sociedad y como organización eficiente y eficaz en la prestación de servicios de calidad a los ciudadanos.
- Como una organización que ha perdido sus límites tradicionales, siendo una organización difusa; que ha desarrollado enormemente sus líneas de colaboración con las empresas privadas y organismos no gubernamentales, lo cual hace difícil observar donde empieza y donde termina, al tiempo que continúa generando agencias autónomas y semi autónomas para la solución de problemas novedosos o coyunturales.
- Como un núcleo que se encuentra sometido a diversos debates sin que sea sencillo hallar solución a los mismos; así no se tiene claro si la gestión pública es un proceso técnico o político, si basta con generar respuestas de gestión importadas del sector privado o si es necesario adaptarlas con valores propios de lo público, si es necesario desarrollar habilidades gerenciales o mayor sensibilidad de ética. ¹

Bajo este contexto, muchos gobiernos se han abocado a la tarea de revisar profundamente sus fundamentos organizacionales. Surge así, la voluntad política para la generación de nuevas estructuras legales e institucionales, mismas que permitan superar las rigideces e insuficiencias de los modelos administrativos vigentes. Asimismo, se han puesto en marcha reformas, cuyos objetivos son sustituir las centralistas y rígidas estructuras tradicionales por un esquema de organización institucional bajo la cual la administración pública opere bajo el entorno de competitividad y rendición de cuentas.

Villoria, Manuel. **La Nueva Administración Pública**. Rafael Bañon y Ernesto Carrillo (Compiladores). Alianza Editorial, Madrid, España, 1997. pág. 82

El reto radica, como lo sostiene Esteban Moctezuma, en "diseñar y aplicar fórmulas que, con base en la obtención de resultados, permitan elevar la eficacia de las instituciones para hacer más eficiente el manejo de los recursos, y de manera fundamental tornar más profesionales e imputables las decisiones y acciones de los funcionarios".²

Este conjunto de cambios constituye lo que se conceptualiza bajo el concepto de modernización.

I.2 CONCEPTOS

La modernización en términos generales, suele ser concebida como un problema permanente y que atañe a todas las sociedades contemporáneas, misma que representa un gran desafío. Pero que está sujeta a una gran cantidad de interpretaciones, usos y abusos, en la medida que algunos autores se han inclinado por una concepción laxa de la modernización, en la que incluyen a todos los países, independientemente de su grado de desarrollo, explicándose que ninguna nación ha alcanzado la modernidad plena, ni alguna de ellas es absolutamente tradicional. La modernización siempre se ofrece en grado y medida.³

Lo anteriormente expuesto, se sustenta en gran medida, ya que generalmente se cataloga a los países como no modernos y relativamente modernos y la diferencia radica en el uso del desarrollo tecnológico como sustituto del esfuerzo físico; es decir un país es más moderno por el grado que ha alcanzado su potencial tecnológico, el otro es menos moderno si carece de él, olvidándose que la modernización es un proceso global y que contiene ciertos aspectos específicos, tales como la modernización social, modernización

² Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer, **Por un Gobierno con Resultados**, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pág. 23

³ Guerrero Orozco, Omar. **Modernización Administrativa**, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 56, INAP, México, 1997, pág. 17

económica y modernización política, razón por la cual el grado de modernización de un país, deberá estar dado con base en el desarrollo alcanzado en estos tres aspectos.

Los gobiernos a través de la implementación de políticas públicas, establecen las líneas a seguir para alcanzar su modernidad y desarrollo sostenido, y es por medio de su administración cómo las implantan y operan. Por esta razón y para los fines del presente estudio, al referirnos al término de modernización, **la entenderemos como un fenómeno político-administrativo.**

Una vez planteada la aclaración anterior, a continuación se analizarán diversas definiciones que de la modernización, aportan algunos teóricos sobre la materia.

De esta manera, tenemos que la modernización en general, surge como una consecuencia de la transformación del pensamiento humano, que de un concepto religioso universal de poder omnipotente, pasa a un pensamiento secular y de liberación de las capacidades del ser humano, gracias a los aportes que el avance del conocimiento le proporcionan.

Modernización implica también, un cambio dinámico, la transformación de todo aquello que nos rodea, la exaltación de las capacidades individuales y la creatividad dirigida a la exploración de la realidad con la tendencia a su adecuación para el mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano, lo cual implica, profundas transformaciones en los esquemas sociales, económicos, políticos y culturales.

En este sentido, el Doctor Omar Guerrero, nos indica que "la modernización es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, pero también refleja su retroceso o estancamiento".⁴

⁴ Guerrero Orozco, Omar. Op Cit. pág. 19

Una vez situado el ser humano en el contexto de la libertad de pensamiento, surge la necesidad de contar con una voluntad común que permita regir, conducir, y conservar la convivencia armónica de los individuos que asentados en un territorio determinado, tienen como objetivo la búsqueda de bienestar y desarrollo conjunto. Es así como surge el Estado como institución superior y cuya evolución se encuentra determinada por el grado de desarrollo político, económico y cultural que la humanidad experimenta en distintos momentos históricos.⁵

De esta forma, el Estado materializa a través de la administración pública su proyecto de gobierno, lo lleva a la sociedad mediante planes y programas, que constituyen instrumentos que sirven para mantener la convivencia armónica entre la sociedad civil, además de dirigirla por la senda del progreso. En suma, la administración es el gobierno en acción.

En este sentido, ya en el campo del quehacer gubernamental y de su administración, María del Carmen Pardo nos menciona que la modernización administrativa se define como "la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logre la coherencia y la organización necesarias".⁶

Finalmente, Roberto Ávalos, sostiene que la modernización administrativa debe ser entendida "como un proceso de rearticulación y refuncionalización del aparato administrativo, además de la ruptura con esquemas demostrablemente obsoletos y el uso,

⁵ Ruiz Ramírez, Rosa. **La Gestión del Archivo General de la Nación para la Modernización de los Archivos de la Administración Pública Centralizada.** (Tesina de Licenciatura), UNAM, FCPyS, México, 2000, pág. 5,9

⁶ Pardo, María del Carmen. **Modernización Administrativa en México,** INAP/COLMEX, México, 1991, pág. 19.

aprovechamiento y desarrollo de medios que el propio ingenio plantea como mecanismos de control e integración evolutiva".⁷

Por todo lo anteriormente expuesto, por modernización administrativa, se deberá de entender como un proceso evolutivo encaminado al cambio e innovación de condiciones obsoletas, así como a la incorporación y adaptación de nuevos medios que faciliten las tareas de los fines propuestos por el Estado y sobre todo, un proceso de integración a las condiciones cambiantes del entorno.

I.3 OBJETIVOS DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La modernización administrativa tiene como objetivo central "incrementar la eficiencia e eficacia para fortalecer los procesos de equidad de las instituciones que conforman al gobierno, así como elevar la calidad profesional, la imputabilidad y el sentido de compromiso con la comunidad de los funcionarios públicos. Se trata de un proyecto encaminado a elevar la confianza de la sociedad en sus gobernantes mediante cambios estructurales en el aparato administrativo que permitan la solución efectiva de problemas, la racionalidad en la utilización de los recursos públicos y la provisión creciente de bienes y servicios de calidad"⁸

Partiendo de este punto de vista y para que las reformas planteadas en el contexto de la modernización administrativa tengan el resultado que de éstas se esperan y no sólo sean un paliativo que impacte a corto plazo, será necesario poner especial atención en las siguientes directrices:⁹

⁷ Ávalos Aguilar, Roberto. *La Administración Pública de México: Contexto de su Modernización*. UNAM/Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México, 1998, pág. 82-83.

⁸ Moctezuma Barragán, Esteban. Op. Cit., pág. 27

⁹ Todo intento de modernización administrativa deberá poner especial énfasis es estas directrices para el cabal logro de sus objetivos. Para un estudio más detallado véase: Moctezuma, Barragán, Op. Cit. pág. 34-49.

Definición de objetivos

El contar con objetivos claros y precisos otorga sentido a la existencia de las instituciones en todo gobierno, en la medida que las organizaciones gubernamentales necesitan una misión que cumplir. Pero además, estos objetivos deberán de poder subdividirse en metas concretas cuyos resultados se observen a corto, mediano y largo plazo, con el propósito que la sociedad perciba los logros obtenidos.

Para que las instituciones respondan cabalmente a la demanda de bienes y servicios requeridos por la sociedad, además tener objetivos y funciones de gobierno precisas, deberán dar solución al conflicto de intereses que se presenta cuando los fines del gobierno se alejan o no coinciden con los fines particulares y de grupo de las personas que configuran su estructura burocrática, es decir con aquellos que se resisten al cambio y el grupo de personas encargadas de instrumentar los procesos de reforma en la administración pública.

En suma se deberán crear instituciones que permitan al gobierno promover los intereses de la sociedad, lo cual constituye una de las principales preocupaciones de la modernización administrativa.

Incentivos: ética del servicio

Toda transformación gubernamental bajo el contexto de la modernización administrativa, deberá de contemplar como reto fundamental inculcar una mentalidad emprendedora en los funcionarios públicos, la cual deberá de imponerse a la cultura patrimonial y clientilista que caracteriza a la burocracia en diversas sociedades y en particular a la nuestra. Los nuevos funcionarios públicos, deberán ser profesionales con una gran vocación de servicio a la comunidad y preocupados por generar resultados, resolver problemas concretos y elevar sistemáticamente sus capacidades y actitudes profesionales.

El gobierno, con el afán de eliminar la corrupción, la ha enfrentado con la introducción de mayores regulaciones y controles, que solo limitan la libertad de los administradores públicos al obligarlos a seguir reglas y procedimientos. Con esto, se logra un aumento de control formal, pero a costa de reducir los niveles de eficacia y eficiencia de las instituciones gubernamentales. Por otro lado, a pesar de la introducción de mayores obstáculos formales, lejos de resolver el problema de fondo, lo único que provocan es una elevación de los costos de transacción en detrimento de los ciudadanos y de las empresas privadas.

Debido al fracaso de este tipo de estrategias, algunos países bajo el espíritu de la modernización administrativa han encontrado una alternativa en la modificación de los incentivos a los servidores públicos para introducir la ética del servicio, así como el hecho de que la burocracia debe estar integrada por profesionistas de carrera altamente calificados y provistos de una especialización cada vez mayor en las tareas que desempeña e inmersos en un profundo deseo de servicio a la ciudadanía.

Imputabilidad

La falta de imputabilidad¹⁰, característica de la burocracia tradicional, se relaciona con la presencia de la información asimétrica¹¹, permiten la constitución de feudos dentro del aparato burocrático que terminan por manipular la operación de las instituciones distorsionando los fines del gobierno, dando como resultado un proceso de carácter político: un gobierno inundado por intereses corporativos y gremiales será incapaz de definir e instrumentar políticas de desarrollo exitosas orientadas en beneficio de la sociedad. Adicionalmente un gobierno carente de imputabilidad, donde el aparato administrativo sea incapaz de rendir cuentas claras y la burocracia no asuma

¹⁰ Entiéndase por Imputabilidad la responsabilidad moral por ciertos actos.

¹¹ La información asimétrica en el ámbito del gobierno, implica que cierto grupo de personas dentro de la burocracia están en posición de obtener beneficios particulares como resultado del manejo de información privilegiada, cuya obtención resultaría sumamente costosa para otros actores.

responsabilidad respecto a sus actos, será un gobierno que desgaste las bases de su legitimidad frente a la sociedad.

Uno de los problemas recurrentes en la administración pública es en cuanto a la evaluación de programas, en la medida que éstos son usualmente evaluados en términos de los recursos fiscales que utilizan y no en función de los bienes o servicios que producen, ni en función de los objetivos de política pública que se obtienen por medio de su instrumentación. Al no concentrarse en la productividad del trabajo y en la obtención de resultados, este modelo de evaluación de la gestión pública no genera los incentivos adecuados para que los servidores públicos se esfuercen por mejorar la competitividad de las instituciones, lo que genera una burocracia preocupada más por el nivel de gasto en que incurre que por su capacidad para generar resultados de manera eficiente.

La modernización administrativa, propone elevar el grado de imputabilidad de los administradores y de las instituciones de las que forman parte a través de un vínculo directo entre los objetivos de las instituciones y las personas encargadas de alcanzarlos.

Principios estratégicos

Para que las reformas planteadas a través de las directrices de la modernización administrativa tengan éxito y produzcan efectos positivos permanentes y no sólo impactos a corto plazo, es indispensable aplicar y trabajar bajo la siguiente premisa:

Definición de una auténtica estrategia que contenga objetivos claros y realistas, buscando modificar los procesos a través de los cuales se planifiquen y ejecuten las políticas públicas, las cuales permitan redefinir los criterios bajo los cuales se evalúe su efectividad y que otorgue mayor autonomía a las instituciones y que aumente la imputabilidad de los servidores públicos, así como de las instituciones.

Este punto únicamente dará resultados positivos en la medida que se generalice el funcionamiento del gobierno en su conjunto con una fuerza capaz de transformar prácticas institucionales y patrones culturales.

Cultura

Será necesario generar entre los funcionarios una nueva cultura la cual esté basada en una ética de responsabilidad profesional y de profundo compromiso con el servicio público.

Todo gobierno que aspire a funcionar con base a principios de eficacia, eficiencia, productividad y honestidad deberá, necesariamente, superar esquemas de comportamiento heredados del pasado y que explican el creciente descrédito que afecta hoy a la burocracia en la mayoría de los países.

El cambio cultural implica involucrar, escuchar y hacer partícipes de éste a la ciudadanía, a los receptores de servicios, a los contribuyentes y a los propios funcionarios públicos, con lo cual se generaría el contexto necesario para que la imagen del gobierno cambie en la mente de los burócratas y de manera aún más importante, en la mente de los ciudadanos.

En resumen, la introducción de principios de productividad y competencia, la definición de objetivos claros de política pública, incentivos adecuados para el trabajo de los funcionarios, la realización de evaluaciones periódicas y objetivas de su desempeño, inculcar la ética de servicio, elevar la imputabilidad de los funcionarios y de manera fundamental la profesionalización del servicio público, constituyen estrategias cuya adecuada instrumentación nos llevará forzosamente a rediseñar con éxito la administración pública.

I.4 PROCESOS DE REFORMA

El Estado contemporáneo, se encuentra sumergido en una gran crisis de legitimidad, producto del agotamiento de la funcionalidad de su administración pública. Bajo este contexto, la mayoría de las administraciones públicas de los países, han iniciado procesos de modernización, entendida ésta, como un proceso de rearticulación y refuncionalización del aparato administrativo.¹²

Las transformaciones de las administraciones públicas que se han puesto en marcha, se deben en gran medida, a que los avances espectaculares en el conocimiento científico y al desarrollo tecnológico de las últimas décadas, han propiciado enormes cambios en lo económico, político y social, creando con esto, un entorno caótico por los cambios sufridos, ante lo cual el Estado se ha visto incompetente para hacerles frente.

Nuestro país, no escapa de estas transformaciones, por lo que se ha dado a la tarea de implementar reformas que conlleven a una modernización de su aparato administrativo, con el propósito de hacer frente de una manera racional a los problemas con los que se enfrenta.

Ahora bien, es necesario aclarar que en virtud de la amplitud y diversidad del tema, no va a ser posible en un trabajo de investigación con estas características, describir todos los procesos de reforma dados en nuestro país, de forma que se constituya un catálogo de éstos. Se considera más importante analizar de manera crítica las reformas más recientes en nuestra administración pública.

Hablar de reformas es referirse a un conjunto de adecuaciones, modificaciones, simplificaciones y otros cambios que conducen a una readaptación, va más allá de la simple adopción de medidas correctivas para inscribirse en una revitalización del conjunto

¹² Villoria, Manuel. Op. Cit. pág. 77

de sus planteamientos como serían sus funciones de reorganización, redistribución y de reordenamiento tanto del orden estatal como de sus relaciones con lo social.

Es precisamente de esta relación que guarda el Estado con la sociedad que el teórico Roberto Ávalos, sostiene que "en la época actual no puede pensarse en la administración pública como un sujeto de plena autonomía con respecto a la institucionalidad política y a la propia política, razón por la cual, indica, se podría entender que reforma y modernización son dos caras de una misma moneda, de un mismo proceso, uno constituye su sentido o directriz y el otro, su orden metodológico en pro de los ajustes necesarios en el sentido político, social y económico de la vida comunitaria y social de carácter nacional".¹³

En México, las reformas al aparato administrativo, se empezaron a incorporar en los programas de gobierno a partir de la década de los sesenta, las primeras acciones se encaminaron en el sentido de darle mayor racionalidad a la gestión gubernamental, se realizaron ejercicios de planeación y coordinación con el objetivo de fortalecer la estructura de la administración pública.¹⁴

De esta forma, las iniciativas más importantes de reforma en nuestra administración pública, fueron a partir de la conjugación de diversos factores: una sociedad más polarizada y un gobierno que había perdido su credibilidad en su papel de factor de equilibrio y desarrollo, además de una administración que se había caracterizado por su ineficiencia, rezago y corrupción en su funcionamiento, debido al crecimiento desmedido y a la proliferación de agencias paraestatales las cuales se caracterizaban por una marcada desarticulación entre éstas y con los planes y programas de gobierno.

¹³ Ávalos, Aguilar Roberto. Op. Cit. pág. 89

¹⁴ Pardo, María del Carmen. *Teoría y Practica de la Administración Pública en México*, INAP, México, 1992, pág. 84

En la década de los 80's, la economía mexicana experimentó uno de los problemas más grandes de su historia, la industria paraestatal sufrió problemas de ineficiencia y escasa competitividad, muchas de éstas carecían de objetivos definidos y en otros casos ya habían cumplido con los fines para los cuales fueron creadas.

Ante esto, surgió la necesidad de reestructurar el sector paraestatal y se adoptaron dos medidas para este fin: su desincorporación y el fortalecimiento de aquellas que fueran estratégicas o prioritarias.

Este redimensionamiento, permitió concentrar los recursos y esfuerzos para aquellas entidades estratégicas o prioritarias, fortaleciéndolas como instrumentos de política económica, con lo que se les dio otra cara, en la medida que contaron con una estructura financiera sana y mayor autonomía de gestión. Con todo lo anterior, fue posible tener una perspectiva modernizadora para recuperar el crecimiento social que demandaba un Estado más fuerte, pero no más grande, inmerso en una economía globalizada.

Sin embargo, y pese a lo anterior, a principios de la década de los 90's, el Estado se enfrenta a nuevos problemas: una sociedad estancada en el subdesarrollo, un sistema político desacreditado y con poderosos grupos corporativos que se oponían al cambio. Así, el Estado promueve amplias reformas en el ámbito administrativo, que básicamente se encaminaron a detener la inflación, se privatizan empresas públicas deficitarias y se moraliza al Estado. Lo anterior conlleva a una estabilización de la moneda, se lucha por reformar a las instituciones políticas y se logra la desarticulación de los grupos corporativistas.¹⁵

Pese a lo anterior, el proceso para el logro del desarrollo económico no dio los resultados esperados, debido a la irracionalidad administrativa del Estado, éste se preocupó más en

¹⁵ Ávalos, Roberto. Op. Cit. pág. 106

administrar sus propiedades que en atender las necesidades sociales, con lo que la irracionalidad pasó a ser el obstáculo fundamental para alcanzar el desarrollo sostenido.

En el periodo que abarcó de 1989 a 1994, se dieron 2 importantes reformas en el aparato administrativo: El programa de simplificación administrativa y la reestructuración del sistema burocrático.¹⁶

El programa de simplificación administrativa fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989 y constituyó una de las principales líneas de acción para alcanzar la modernización del sector público, planteaba como objetivos principales los siguientes:

- Fortalecer e impulsar la modernización económica del país, a través del establecimiento de normas y reglas claras y sencillas, mismas que facilitarían los trámites y gestiones a efecto de desburocratizar y transparentar el quehacer público, con el propósito de que éste se convirtiera en un sector ágil y eficiente, lo cual era indispensable para la modernización económica del país.
- Consolidar una cultura administrativa que propiciase la eficiencia y productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales, por medio del mejoramiento procedimental y mecánico de su accionar.
- Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos, con la incorporación de tecnología avanzada que sustituyera la utilización de sistemas mecánicos y manuales obsoletos.

¹⁶ Ruiz Sacristán, Carlos y Vázquez Cano, Luis I. **La Administración Pública Contemporánea en México**, María Elena Vázquez Nava (Coordinadora), México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación/ Fondo de Cultura Económica, 1993, pág. 209-253.

- Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate a la corrupción, por medio de una mejor fiscalización y actualización del marco normativo y legal de las responsabilidades públicas y una aplicación más estricta de las sanciones administrativas y penales.
- Fortalecimiento de la confianza entre el gobierno y el ciudadano con el establecimiento de canales de comunicación con los diversos sectores de la población, con el objeto de que la simplificación administrativa respondiera cabalmente a las necesidades expresadas por dichos sectores.

Para lograr lo anterior, el programa contó con las siguientes vertientes:

- a) Desconcentración y descentralización con el propósito de que los problemas se atendieran y resolvieran en los lugares que se originaron, lo cual únicamente se lograría a través del fortalecimiento de las oficinas regionales del gobierno, y
- b) Desregulación administrativa y agilización de trámites por medio de la revisión de normas y disposiciones vigentes para la eliminación de requisitos innecesarios, con el objeto de acortar los tiempos de revisión y/o autorización, así como suprimir instancias obsoletas.

Tocó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la responsabilidad de integrar y dar seguimiento a este programa. Para cumplir lo anterior, las dependencias y entidades presentaban cada año sus programas, los cuales contenían objetivos y acciones a realizar en los meses subsecuentes.

Aún cuando se observaron avances, el programa de simplificación administrativa no dio los resultados esperados, en virtud de que se intentó enfrentar, combatir y erradicar la

corrupción bajo la sencilla premisa de que a mayor transparencia y sencillez de los trámites, menor es la corrupción.

Otro punto fundamental fue la reestructuración del sistema burocrático, el cual se caracterizó por dos líneas de acción: La readecuación orgánica de las dependencias y entidades y la conformación de un nuevo perfil burocrático, ágil y con niveles de profesionalización cada vez mas elevados.

La readecuación orgánica consistió en la reconfiguración y fortalecimiento de la estructura gubernamental, con el fin de darle al aparato burocrático el tamaño necesario para su óptimo funcionamiento con base en la actualización y redistribución de sus funciones y competencias.

Para lograr lo anterior, fue necesario prescindir de áreas que hubieran cumplido con sus objetivos para los cuales se crearon, fusión de las unidades orgánicas cuyas funciones eran complementarias y se crearon nuevas con el propósito de responder a los nuevos requerimientos que surgían.

Dentro de este redimensionamiento, cabe destacar entre otros, la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto que implicó, por una parte, reducir el aparato burocrático y por la otra dar mayor solidez y continuidad a los procesos administrativos de las Secretarías de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público y Educación Pública. Particularmente, la Secretaría de Hacienda fortaleció su estructura al conjuntar nuevamente dentro de sus atribuciones los procesos de ingreso-gastos y reforzando su carácter globalizador.

En forma paralela desapareció la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y surge la Secretaria de Desarrollo Social, la cual asumió las funciones de protección ecológica, desarrollo urbano y regional y el programa nacional de solidaridad.

Con lo anterior, se trató de proveer a la administración pública de un carácter nacional que evitara los crecimientos desmedidos, así como la formación de estructuras de gran tamaño ineficientes y costosas.

La evolución del aparato burocrático, implicó que los recursos humanos estuvieran sujetos a variaciones de vital importancia al momento de reducir el gasto corriente del Gobierno Federal. Derivado de lo anterior, se dio lugar a un proceso de reordenamiento de los recursos humanos con cambios cualitativos y cuantitativos encaminados a que cada área contara con el personal adecuado e indispensable de acuerdo a cada dependencia o entidad.

Dicho proceso, consistió en reducir las plazas del personal adscrito a aquellos sectores que se identificaron como no prioritarios (sectores que se constituían con funciones de carácter administrativo, que si bien eran relevantes en el accionar de la administración pública, no estaban directamente relacionadas con la prestación de los servicios que caracterizan al Estado), por medio de la implementación del retiro voluntario. Por otro lado, esta disminución permitió absorber una parte importante de las plazas requeridas por los sectores prioritarios (sectores que por el tipo de atribuciones que les competen, resultan de vital importancia para la sociedad en su conjunto: educación, salud, seguridad nacional e impartición de justicia).

Con esta redistribución de plazas, se buscó darle a los recursos humanos de la administración pública su debida aplicación dentro de las instituciones, de manera que el gobierno contara con cuadros más profesionales, especializados y definir al personal idóneo, tanto en su número como en su formación para cada dependencia o entidad.

Para lograr lo anterior, el gobierno federal se abocó a la tarea de lograr el desarrollo de sus recursos humanos, a través de la implementación de diversas acciones:

- Revisión y ajuste del marco jurídico - laboral, con el objeto de proporcionar a los servidores públicos mejores condiciones de trabajo y amplias expectativas de superación económica y profesional. En este marco, cabe destacar la celebración de convenios con la Aseguradora Hidalgo, S.A. para el aseguramiento de los funcionarios públicos y el establecimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) a fin de ofrecer al trabajador la posibilidad de contar con recursos económicos en caso de que se encontrara desempleado o incapacitado.
- Capacitación en el sector público. El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 94, señaló la importancia de la capacitación como estrategia general de modernización. De esta forma y bajo el marco del programa nacional de capacitación y productividad, el gobierno desarrolló el sistema nacional de capacitación del sector público, el cual se encargó de orientar las acciones en este aspecto, con el propósito de establecer criterios uniformes y acciones permanentes para lograr, por una parte, un impacto directo en la productividad y por la otra, apoyar de manera importante la profesionalización de sus recursos humanos.

Sin embargo y pese a los procesos de reforma que ha implementado el Estado con el fin de hacer más racional su actuación a través de la modernización de su administración pública, nuevamente la crisis de 1994, puso de manifiesto una serie de cuestionamientos en materia económica, política y social: una ficticia economía estable; un sistema político desgastado y desacreditado; una administración pública ineficiente y corrupta, así como una impunidad nunca antes vista en materia de impartición de justicia y en contraposición, una sociedad civil más politizada, participativa y demandante, con fuertes reclamos de democracia, igualdad de oportunidades y de justicia social.

En resumen, las acciones de reforma administrativa incorporados en los proyectos gubernamentales buscaron mejorar los rendimientos de la gestión pública y es un

propósito que hasta nuestros días continúa vigente. Sería entonces interesante hacerse la pregunta del ¿por qué fracasaron?

Para la teórica María del Carmen Pardo, uno de los aspectos que influyeron en su fracaso fue el hecho de que estas reformas estuvieron planteadas bajo un esquema de excesivo formalismo, es decir, se pensó que la reforma se cumplía con la simple emisión de una ley o decreto y más aún por haberse instituido un sistema de operación novedoso, con lo cual se introdujeron instituciones o instrumentos de países con mayor desarrollo o se incorporaron mecánicamente objetivos y tecnologías que, pudiendo tener vigencia en el sector privado, no incluyeron los objetivos y características del sector público.

Otro aspecto importante, argumenta, es en el sentido que se les entendió más como una tarea técnica y adjetiva a la vida social y no como elemento sustantivo, siendo que sus resultados servirían para modificar pautas de relación política y con impactos sociales de enorme magnitud.¹⁶

Además, las crisis económicas jugaron un papel importante para el fracaso de los proyectos y programas tendientes a la modernización de la administración pública, en la medida que la escasez de recursos obligó al Estado a desaparecer entidades en las cuales recaía esta función para destinarlos a problemas más urgentes.

La excesiva incidencia de la política sobre la administración constituyó y constituye uno de los principales factores que actúan de forma nociva para el éxito de los programas de modernización. La administración se ha visto sometida a los caprichos personales de políticos que se resisten al cambio para no perder los cotos de poder con los que cuentan y en otros casos, implementan políticas públicas basadas en modelos externos que no van acorde con nuestra realidad. La política y la administración pública interactúan y se retroalimentan para buscar un objetivo común: el bienestar de la sociedad; por lo que se deberá de delimitar su ámbito de competencia. Se debe entender que su tarea es la de

¹⁶ Pardo, María del Carmen, *Teoría y Práctica...*, pág. 103

establecer políticas de desarrollo acordes con nuestra realidad y dejar en manos de la administración, la libertad para su ejecución, sin anteponer intereses personales y de partidos.

En resumen, las reformas no fueron planeadas de forma integral, ya que muchas de estas fueron improvisadas y que pudieron eventualmente resolver problemas urgentes, no atacaron al problema de fondo, con lo cual sólo fueron paliativos a corto plazo.

Por último, se dejó de lado un principio fundamental relacionado a que el éxito de los programas de reforma, deberán estar vinculados con el hecho de que su diseño debe hacerse solo en función de lo que se desee modificar: país, gobierno, cultura, recursos, etc.

Se debe entender que las reformas al aparato administrativo, no es un asunto coyuntural, debe visualizarse, como lo sostiene Ricardo Uvalle, desde el punto de vista de las instituciones, "como una reforma estructural, un proceso que afecta modos y condiciones de vida, por lo esta reforma debe de ser inteligente para no violentar la lealtad de los ciudadanos con el gobierno, en el sentido que toda reforma implica inestabilidad, reacomodos e incertidumbre, por lo que situarla en las instituciones y en la institucionalidad es fundamental para que no sea considerada como un sistema que provoque efectos nocivos e improductivos".¹⁷

Sin embargo, y si bien los resultados alcanzados hasta ahora no han sido los óptimos, no todo ha sido fracasos, se ha logrado avanzar en la mejora de la gestión pública gracias a la experiencia acumulada. Por ejemplo se ha adquirido una gran experiencia en el manejo de presupuestos y en la utilización de sistemas de información altamente sofisticados como instrumentos de gestión, mejor organización administrativa, así como se ha

¹⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. *Visión del Estado Contemporáneo*. Revista Prospectiva, Año 3, Número 9, México 1998. pág. 21

incrementado la capacidad de entender la complejidad de los procesos de cambio en nuestra administración pública, lo cual sin duda, animó a seguir en esta línea.

De esta forma y con el desarrollo de una sociedad civil cada vez más crítica y demandante, continúa la necesidad de reformar al Estado y por ende a su administración, con el objeto de orientar las estructuras e instituciones públicas hacia la consecución de objetivos explícitos y en beneficio de los segmentos de la población a la que sirven, reforma en la cual no sólo se involucren todas las esferas y ámbitos del gobierno, sino que se incorpore algo que hasta la fecha parece estar olvidado a la hora de conformar planes y programas de modernización por parte del gobierno: el elemento humano.

Una administración pública con funcionarios no capacitados, no comprometidos con los planes y objetivos del gobierno y sin un fuerte sentido de ética, responsabilidad y servicio, difícilmente podrán instrumentar programas exitosos tendientes a mejorar la gestión pública por más bien estructurados que estén éstos.

Por todo lo anteriormente expuesto, se debe entender que en el desarrollo administrativo del sector público, el elemento central de transformación es el elemento humano. En este, reside el mayor potencial para promover el cambio y el sentido del mismo. De esta forma, cobra mayor importancia el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, instaurado por el Gobierno Federal en el presente sexenio, en el cual una de sus vertientes gira, precisamente, en la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

1.5 LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap)

Como se puede observar, en el apartado anterior la modernización de la administración pública, no es una inquietud reciente en México, ha sido una constante dentro de la

evolución de nuestra administración pública. En los actuales momentos, la presente administración que está por terminar, reconoció los rápidos cambios y avances en los ámbitos tanto sociales, tecnológicos y económicos tenidos como resultado de una acelerada globalización, así como la existencia y evolución de una sociedad más informada, más participante y crítica, que reclama con mayor insistencia la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones del gobierno y el uso de los recursos públicos y un proceso de rendición de cuentas más completo.

Derivado de lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece estrategias y acciones para avanzar en la reforma del gobierno y en la modernización de la administración pública. Asimismo, considera consolidar un régimen de convivencia social mediante un Estado de derecho y un país de leyes.¹⁸ Plantea como propósito la creación de condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los servidores públicos, estableciendo como líneas de acción promover la consolidación del proceso permanente de profesionalización de los recursos humanos, con el objeto de establecer niveles mínimos de calidad y eficiencia.¹⁹

Para este último punto, dicho Plan consideró como una línea prioritaria la profesionalización de los servidores públicos con el propósito de dar continuidad a los programas de trabajo, avanzando hacia un servicio civil de carrera para garantizar, que en transición del relevo, los nuevos titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, puedan aprovechar el conocimiento y la experiencia del personal y así evitar la interrupción de los planes y programas.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap), se inscribe en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) y se sustenta en

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, junio de 1995, pág. 19.

¹⁹ Op. Cit. pág. 28

los Artículos 22,26,27,28 y 29 de la Ley de Planeación y se publicó en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 1996.²⁰

Dentro del diagnóstico general de este Programa, se acepta la limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes de la sociedad frente a la gestión gubernamental, el centralismo existente, la deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del gobierno y la carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos; así mismo mantiene en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, dos grandes objetivos generales: el transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, para ayudar 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.²¹

Objetivos

Con el fin de avanzar hacia el perfeccionamiento del aparato público, este Programa persigue los siguientes objetivos generales para el periodo 1995-2000:

- 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.
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo de ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.²²

²⁰ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996, pág. 63.

²¹ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1996, pág. 19-35

²² Ibidem, pág. 35

El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), se encuentra dividido en cuatro Subprogramas: la participación ciudadana, descentralización y/o desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública y la dignificación, profesionalización y ética del servidor público. El fortalecimiento del capital humano, es tomado en cuenta en el cuarto Subprograma, donde se pretende crear un servicio civil de carrera y el establecimiento de mejoras en los beneficios que se le otorgan a los trabajadores del servicio público.

Indica que es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su propia realización.

Para lo anterior, establece como objetivos específicos de este Subprograma los siguientes:

Objetivos Específicos

- 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 funcionamiento administrativo.
- Impulsar en el servicio público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.²³

²³ Ibidem, pág. 56

Dichos objetivos, se darán bajo las siguientes líneas de acción:

Líneas de Acción

- Sistema de selección: con el objeto que quienes presten sus servicios en la administración pública federal cuenten con un mínimo de conocimientos para el buen desarrollo de sus actividades, mediante la aplicación de procedimientos de ingreso más rigurosos.
- Actualización de conocimientos y habilidades: las dependencias y entidades implementarán acciones de capacitación destinadas a proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas que requieran los diversos puestos.
- Sistema integral de desarrollo de recursos humanos: mediante el establecimiento de un sistema electrónico, en línea, con las dependencias y entidades.
- Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo: con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades para concursar en la ocupación de vacantes dentro del servicio público, según los perfiles, méritos y calificaciones. Por otro lado, las autoridades competentes deberán desarrollar y establecer un sistema de evaluación al desempeño con el propósito de otorgar reconocimientos y estímulos económicos a los trabajadores que lo ameriten.
- Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público: a través del conocimiento y asimilación del código de conducta que establece el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos desde el ingreso a la administración pública.

- Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades: por medio de la revisión de los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la estructura del sistema de control y fiscalización de la gestión pública, para prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que den lugar al fincamiento de responsabilidades en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.²⁴

En resumen, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, señala una serie de políticas públicas a seguir, así como un completo esquema estratégico que busca fortalecer a la planta de servidores públicos, bajo esquemas de capacitación, adiestramiento, actualización y servicio civil de carrera, estableciendo bases sólidas para alcanzar la modernización de nuestra administración pública y es, sin duda, el avance más significativo del presente gobierno en esta materia. Sin embargo es conveniente hacer las siguientes consideraciones:

- Es importante que dicho programa se opere bajo un esquema de pertinencia, es decir, que el nuevo gobierno que está por iniciar su gestión, retome lo que hasta ahora se ha logrado con dicho programa, lo cual es mucho, con el propósito que no ocurra lo mismo de siempre: al entrar el nuevo gobierno, éste trae programas y proyectos propios y lo que se había logrado anteriormente queda en el olvido.
- La nueva realidad mundial, requiere que todo programa y/o proyecto, se realice bajo una visión de desarrollo sustentable, es decir, que si al menos no desarrolla a la sociedad hacia un estadio superior, al menos debe de generar las condiciones para que los servicios se mantengan estables. Con ésto no se quiere decir que sea uno conformista, sino realista. Ante el fracaso de los modelos estatales, los cuales lejos de aumentar el nivel de vida de la población, lo están depreciando cada vez más, se debe buscar que por lo menos, se mantenga estabilidad social, estabilidad en el nivel de

²⁴ Ibidem, pág. 57-60

vida de la población y estabilidad en el ingreso, en otras palabras, lo que se deberá de buscar es mantener las mismas condiciones y no bajar un peldaño en la escala del desarrollo.

- El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, busca profesionalizar a los servidores públicos. Sin embargo, para lograr esto se deberá de empezar desde la formación académica de los futuros servidores públicos, ya que si se siguen generando profesionistas que lejos de cumplir su cometido con la sociedad se presenten al mercado laboral con un título que es sólo un papel, al momento de producir, resultado de la falta de calidad y ausencia de una formación firme, el panorama no se presenta muy prometedor. Por lo anterior, se deberá de trabajar desde la formación académica en las universidades con el propósito de que a los estudiantes se les inculque una fuerte y sólida ética de servicio y comprometerlos con la sociedad para la cual trabajan y sólo una vez iniciada esta etapa, podremos estar preparados para asumir cualquier responsabilidad y programas públicos bajo el signo de calidad y eficiencia. Trabajar desde la base, de la raíz y no cuando el árbol ya está torcido, ese es el reto de la administración pública antes de pensar en implementar programas de modernización administrativa.

II. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

II.1 ANTECEDENTES

Estudiar los antecedentes históricos de la función pública en México, no es objeto del presente estudio por dos razones: Primera, existen diversos trabajos que se han abocado exhaustivamente al estudio de los antecedentes históricos de la función pública en México. Si bien, ya en el siglo XV, se hablaba de que los puestos deben ser ocupados por quienes están dotados para desempeñarlos²⁵, los trabajos más importantes y propositivos en esta materia, son relativamente recientes. La segunda razón, son las limitaciones que impone el formato de la tesina en cuanto al número de cuartillas.

Sin embargo, se considera necesario revisar de forma muy breve, en el presente trabajo, los orígenes del servicio civil en México y posteriormente abocarse al estudio de los problemas con los que se ha enfrentado la función pública, así como los avances logrados por ésta a partir de la década de los 60's, que es el período en el que empieza a adquirir mayor importancia la necesidad de profesionalizar la administración pública en México.

En virtud de los constantes cambios políticos, económicos y sociales que ha experimentado nuestro país, se hace necesario contar con una administración pública

²⁵ Miguel González Avelar, indica que "hay una cédula de los Reyes Católicos en la que se ordena se acojan por pregoneros a quienes tengan fuerte y clara voz. Si su trabajo era gritar por ciudades y pueblos las ordenanzas reales, preciso era que tuviesen buenos pulmones. De tan cuerda disposición han deducido algunos que desde el siglo XV, al menos, se sabe que los puestos deben de ser ocupados por quienes estén dotados para desempeñarlos y tan sencillo principio ha venido a ser, con el tiempo, uno de los fundamentos de la administración pública moderna". Citado por Guillermo Haro Bélchez, **Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectiva**, México, INAP, 2000, pág. 21

susceptible de adaptarse en forma inmediata a cualquier escenario sociopolítico, es esencial tener en cuenta la transformación y el desarrollo de la administración pública federal. Para tal proceso es indispensable contar con servidores públicos capaces de superar intereses personales, de grupo o de filiación política y actuar apegado a los intereses de la sociedad y de la nación.

Para lograr lo anterior, es indispensable aprovechar los conocimientos y experiencia acumulada por los servidores públicos, que son la base y la columna vertebral de toda administración. Esto se convierte en una exigencia impostergable para la continuidad del ejercicio de la función pública y conduce a la creación de una línea de acción sobre la profesionalización de los servidores públicos en la cual se establece como objetivo principal el servicio civil de carrera, mismo que contiene una serie de mecanismos, que garantizan la actualización, capacitación, evaluación, incentivos y permanencia como aspectos fundamentales para los ascensos y permanencia en el empleo.

Uno de los primeros antecedentes del servicio público en México, fue el 31 de junio de 1923, en el estado de San Luis Potosí, en donde se definió el servicio civil como el trabajo desempeñado por los empleados nombrados en las oficinas dependientes del estado y sus municipios.²⁶

Con la creación de la Comisión del Servicio Civil en 1934, se fijaron los requisitos del servicio civil, el cual comprende a todas las personas que desempeñan empleos, cargos o comisiones dependientes del poder ejecutivo de la unión de cualquier clase que sea.

En 1935, se presenta el proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, el cual contiene derechos y obligaciones de los funcionarios y empleados federales en su relación con el Estado. Se estipuló que en cada secretaría de Estado, departamentos autónomos o dependencias federales existiría una comisión del servicio civil, al igual que en cada uno de los poderes Legislativo y Judicial. Estas comisiones tenían atribuciones y obligaciones

²⁶ Limón López, Raúl. *El Servicio Civil en México*, Ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Derecho Burocrático, México, Colima, Colima, 1999, pág. 49.

para los empleados. Dentro de éstas, se preveía la creación de un instituto, totalmente independiente de las comisiones.

Ya para 1938, se expidió mediante decreto del 5 de diciembre, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual fue un ordenamiento jurídico, que entre otras cosas, aseguraba una estabilidad en el empleo, así como ascensos. En este Estatuto, se hizo la distinción entre empleados de confianza y empleados de base, así mismo se estipuló la permanencia por mérito y competencia demostrada en exámenes. Este Estatuto fue abrogado por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, y en él se encontraban las bases para la formación de un sistema de escalafón, este nuevo ordenamiento precisó las normas bajo las cuales se darían los ascensos mismos que deberían ser aprobados por la Comisión de Escalafón.²⁷

Lo anterior dio origen a la aparición de una serie de normas, como la Ley de Estímulos y Recompensas y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamento del apartado B del Artículo 123 constitucional, así como al establecimiento de programas de capacitación para empleados de base.

En fechas más recientes en 1983, con la desaparición de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, se creó la Unidad de Modernización Administrativa y la Dirección General de Servicio Civil, ambos adscritos a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto. Asimismo y en virtud de las necesidades imperantes, fue necesaria la creación de un instrumento de coordinación y ascensos, la cual recayó en la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil en la que sumaron esfuerzos la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), así como el Secretario General de la FSTSE, teniendo las funciones específicas de promover programas y mecanismos para uniformar y sistematizar el método

²⁷ Ibidem, pág. 49

administrativo, determinar elementos en el marco jurídico administrativo, unificar planteamientos entre entidades y dependencias gubernamentales, así como asegurar la congruencia de las normas con el Sistema Nacional de Planeación Democrática y del Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito de profesionalizar la administración pública.

Con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la función de la Dirección General del Servicio Civil, se transfirió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siguiendo con la necesidad de crear un marco jurídico que regulara estas condiciones, se creó, dentro del Reglamento Interior de la SECODAM, la Unidad del Servicio Civil, dando respuesta a los diferentes momentos que han tenido las autoridades en materia del régimen del servicio civil, es decir, de la profesionalización de los servidores públicos.

Después de la presente revisión de los órganos en los que ha recaído la función de coordinar y normar el servicio civil de carrera en México, partiremos de la década de los 60s para revisar los problemas y los avances que desde entonces ha afrontado la administración pública para el establecimiento de un servicio civil de carrera.

Sería difícil intentar describir los principales factores que obstaculizan nuestra función pública, en la medida que, la complejidad de los mismos, requeriría de un estudio más profundo sobre estos temas, por lo que se tratará de referirse a los más significativos y que han generado el grave deterioro de la gestión pública mexicana, así como señalar los avances y progresos que han obtenido.

Para Guillermo Haro Bélchez, son 5 los aspectos que han influido en forma negativa y en un período de tiempo relativamente breve, al deterioro de nuestra función pública: "ausencia de una política nacional, diversidad legislativa y obsolescencia de la LFTSE, inaplicación de los principios constitucionales rectores de la materia (Artículo 123, VII y VII), ausencia de estabilidad o inamovilidad y ausencia de carrera administrativa."²⁸

²⁸ Haro Bélchez, Guillermo. **La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1991. pág. 57-70.

a) Ausencia de una política nacional sobre la materia

Guillermo Haro, sostiene que en general una de las causas principales que origina la ausencia de una política nacional de servicio civil de carrera está en razón de los partidos políticos. Estos no dedican la atención necesaria al estudio y análisis de los problemas que aquejan a la administración pública en sus programas y campañas electorales, en la medida que al ser una tarea difícil y de objetivos a largo plazo, no resulta rentable al menos a corto plazo, por lo que deciden abocarse a la consecución de objetivos a corto plazo que son los que más rápidamente va a conocer la opinión pública.

Por otra parte, la palabra "reforma", no tiene el impacto social que otros objetivos, ni la fuerza suficiente para llegar a la gente y captar su interés. Es evidente que en una sociedad como la nuestra, existen temas más sugestivos que la propuesta de diseñar una política nacional para la función pública a la hora de dar a conocer su plan de trabajo con el propósito de captar mayor número de electores.

También los propios funcionarios públicos contribuyen a esto, en razón de que la mayoría del colectivo es conformista con su suerte al estar ligado y no vinculado a un partido político, es decir, no contribuyen a que los partidos se interesen en sus problemas, lo que deriva que éstos se muestren poco proclives a asumir las reivindicaciones del personal público y a defenderlos con igual entusiasmo, que cuando se trata de otros contingentes sociales y profesionales.

Si lo anterior ocurre a nivel de partidos políticos en el momento de ofertar sus planes y programas de gobierno, entonces poco o casi nada puede esperarse a la hora de convertirse en gobierno.

En la actual efervescencia política y electoral que vive nuestro país, es de resaltar que la mayoría de las candidatos a la presidencia de la república, ya incluyen dentro de sus

programas y planes de trabajo, propuestas que van encaminadas hacia el establecimiento de un servicio civil de carrera como instrumento indispensable para la profesionalización de la administración pública y por consiguiente del funcionario público.²⁹

Dentro de este contexto, es necesario reconocer los esfuerzos que el gobierno ha realizado en pro de la profesionalización de los servidores públicos, así como el de garantizar sus derechos.

En esta línea en 1965, fue creada en la hoy extinta Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública (CAP), que tuvo como objetivo el estudio y revisión de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal. En 1967 la CAP elaboró un informe en donde se da a conocer "La carencia absoluta de una política general sobre la materia."³⁰

Dicho informe sirvió de sustento, para la formulación de las bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal (1971-76), cuyo resultado inmediato significó la promulgación de los acuerdos presidenciales de enero y marzo de 1971, los cuales fijaron las bases operativas del Programa de Reforma Administrativa.

Una de las acciones contenidas en las bases operativas fue la creación de la Dirección General, dependiente de la Secretaría de la Presidencia. Esta Dirección General sustituyó a las CAP y elaboró un nuevo documento basado en el informe de la CAP de 1967.

Como resultado se agruparon las acciones en once programas de tipo macro-administrativo y le correspondió al séptimo la "Reestructuración del Sistema de

²⁹ Actualmente en la plataforma electoral de los partidos políticos, un punto de suma importancia es el combate a la corrupción para lograr un gobierno honesto. Entre los aspectos a tratar, en este sentido, destacan los siguientes: combate a la impunidad, fortalecer los valores sociales, hacer pública las declaraciones patrimoniales, impulsar reformas presupuestales, eliminar la discrecionalidad, suprimir el fuero de los altos funcionarios y lo más importante la creación del servicio civil de carrera. Internet / Plataforma Electoral de los Partidos Políticos. www/pri.org.mx; www/pan.org.mx

³⁰ Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, Comisión de Administración Pública, 1967, Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977, pág.15

Administración de Recursos Humanos del Sector Público" con esto se intentaba resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público.³¹

En el periodo de 1971-76, destacaron importantes acciones encaminadas a mejorar la gestión del personal público a través de la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado, la implantación de la jornada laboral de 5 días, con el propósito de lograr un mejor rendimiento de los trabajadores, así como la adición, en 1974, al artículo 42 bis a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde se establece un aguinaldo anual.

En los años que van de 1976-82, en el periodo del presidente López Portillo, los esfuerzos se encaminaron a romper con el círculo vicioso caracterizado por la baja productividad y la falta de identificación individual de los trabajadores con los propósitos individuales.

La acción más notoria la constituye el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1976-82, la cual fijó como tercer objetivo "el establecimiento de un sistema de administración y desarrollo de personal que garantizara los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal".³²

Para el periodo de 1982-88, las acciones comenzaron con la creación de un nuevo órgano: La Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, adscrito dentro del ámbito de responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas acciones pueden ser consideradas, según Guillermo Haro, como el intento más serio para el establecimiento del servicio civil de carrera en México.³³

³¹ Guillermo Haro Bélchez, Op Cit, pág. 59-61

³² Programa de Modernización Administrativa del Gobierno Federal 1976-1982, Secretaría de la Presidencia, México, 1976

³³ Haro Bélchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas, México, INAP, 2000, pág. 59

En este contexto, se contempló la formulación de un plan que al mismo tiempo que capacitara, desarrollara y diera seguridad a los servidores públicos, permitiera su mejor aprovechamiento por parte del Estado para el logro de los objetivos institucionales.

En 1983, el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, estableció las atribuciones de la Dirección General de Servicio Civil de Carrera como instancia para normar, coordinar y evaluar el servicio civil de carrera en la administración pública federal. En este mismo año se instauró la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil que fue creado para normar y planear la función pública y se constituyó en un foro de primer nivel en donde se propiciaron los intercambios de experiencias institucionales en la materia y se captaron las inquietudes de la base trabajadora.

Sin embargo, todas esas ideas y lo logrado hasta ese entonces se frustraron en 1985, por una orden presidencial de abatir el crecimiento del gasto corriente del sector público, mediante la reducción de estructuras, lo cual trajo la desaparición de diversas entidades de gobierno, suprimiéndose las Unidades de Modernización de la Administración Pública Federal y el despido masivo de trabajadores. Con esto el intento de reforma pasó a segundo término y se frenó todo lo hecho en la materia hasta ese entonces.

Pese a lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-94, se expone como aspecto prioritario, en lo relativo a la modernización del ejercicio de la autoridad, asegurar el cumplimiento estricto de las responsabilidades en el desempeño de los funcionarios públicos. En este contexto y en ese período varias dependencias se abocan al establecimiento de un servicio civil de carrera: Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Educación Pública; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; Comisión Nacional del Agua; Instituto Federal Electoral y Servicio de Administración Tributaria, entre otros, logrando avances significativos en la materia.

Actualmente en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se proponen acciones para profundizar en la reforma del gobierno y en la modernización de la administración pública.

El avance más significativo en esta materia, desde un punto de vista particular, se dio en mayo de 1996, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) el cual establece como 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 las acciones correctivas."³⁴

En suma, es de considerarse la intención por parte del gobierno para la instauración de una política nacional sobre la materia, sin embargo, estas acciones siempre han sido aplazadas, los esfuerzos han sido insuficientes, aún no existe un consenso en todos los sectores de la sociedad sobre lo que debe de ser un sistema de servicio público de carrera en México y, mientras subsista esto, no se podrá trabajar de manera conjunta sobre una política nacional clara y precisa.

Sin embargo, de manera particular, se considera que los elementos están dados, es cierto falta perfeccionarlos lo cual sólo se lograra con voluntad política mediante una revisión profunda de los sistemas organizacionales de las instituciones del Estado, el despertar de los funcionarios públicos de ese letargo en el cual se encuentran para la reivindicación de su función y de manera determinante la participación de la sociedad al reclamar cada vez más y mejores servicios, así como la rendición de cuentas en el manejo claro y preciso de los recursos del Estado.

Cuando se conjuguen los factores antes señalados, estaremos en la posibilidad de empezar una cruzada propositiva y analítica encaminada a la profesionalización de nuestra administración pública.

³⁴ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo del 96, pág. 63

b) Diversidad legislativa

La normatividad que regula el empleo público es diversa y está principalmente orientada a normar las relaciones laborales entre el Estado y los trabajadores de base.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 123, contiene los apartados A y B, el primero toca lo relativo a los derechos para todo contrato de trabajo y el segundo lo hace para los trabajadores de los poderes de la unión y el gobierno del Distrito Federal, Banco Central y las entidades de la administración pública federal del sistema bancario mexicano.

Los asalariados del apartado B, se rigen por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que en su Artículo 2 establece que la relación jurídica de trabajo se entiende entre los titulares de la dependencia o institución respectiva y los trabajadores de base a su servicio, el Artículo 8, excluye de este régimen a los trabajadores de confianza³⁵; por lo que los últimos no cuentan con un estatuto que contenga sus derechos y el procedimiento a que deba sujetarse su baja o cese en el desempeño del servicio.

Por lo anterior, puede decirse que la relación del personal de confianza con la dependencia o institución es de carácter eminentemente administrativo y el cese es sólo un acto de autoridad.

De esta forma, se entiende que los trabajadores de confianza carecen de una normatividad propia que defienda sus derechos, aunque gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social por disposición expresa del Artículo 123 Constitucional, no cuentan con la estabilidad en el empleo como los trabajadores de base.

³⁵ Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Artículos 2 y 8.

De igual forma, quedan excluidos los trabajadores de confianza miembros del ejército y armada nacional, el militarizado, del servicio exterior mexicano, de vigilancia de establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras. Esta exclusión obligó a la creación de estatutos exclusivos para estos trabajadores de confianza, a diferencia de sus similares federales quienes no cuentan con estatuto alguno, lo cual se traduce, en consecuencia en la existencia de diversas regulaciones para este tipo de personal.

En cuanto al régimen aplicable a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, el apartado B del Artículo 123 constitucional no incluye a los trabajadores de todos estos organismos, quienes son sujetos del apartado A, a diferencia de los que la ley reglamentaria precisa, lo cual provoca serios problemas y confusiones de interpretación.

Cuestión similar prevalece en cuanto a legislación burocrática en las entidades federativas, en el sentido de que la Constitución plasma a nivel general en su Artículo 123, los derechos de los trabajadores al establecer: El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deben expedir leyes sobre el trabajo fundadas en las necesidades de cada región.³⁶

Esto originó consecuencias negativas ya que cada Entidad daba tratamiento distinto al personal, lo que ocasionó evidentes diferencias entre las Leyes de los Estados y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Un avance significativo en este plano normativo, lo constituyó la reforma del Artículo 115 constitucional, en su fracción IX en la que menciona: Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el Artículo 123 constitucional. Los municipios observaran estas mismas reglas, por lo que a sus trabajadores se refiere.³⁷ Lo que

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 123.

³⁷ Ibidem, Artículo 115, Fracción IX

ocasionó la obligatoriedad de las legislaturas locales a normar las relaciones de trabajo entre los gobiernos locales y municipales.

Por lo anterior y pese a la enorme dificultad que encuentran los políticos y legisladores para redactar un nuevo estatuto de la función pública y por otra parte, a la ausencia de voluntad política para crear un instrumento jurídico-legal que sea capaz de insertar a la función pública en un proceso de modernización en su estructura, composición y atribuciones, una buena mayoría de servidores públicos de diversos niveles, reconocen la urgencia de publicar un marco jurídico renovado y actualizado, para configurar la función pública, pero también reconocen que los obstáculos son difíciles de vencer y que la tarea es costosa y comprometida.

En suma, falta un estatuto particular que regule el funcionamiento de los servidores públicos de confianza, quienes paradójicamente son a los que menos confianza se les tiene ya que siempre hay un artículo que los excluye tajantemente. En la medida que esto se logre, se daría un paso de gran importancia para consolidar el servicio civil de carrera.

c) Inaplicación de los principios constitucionales en materia de servicio civil (Artículo 123 constitucional, fracción VII y VIII)

Al parecer la implantación de un servicio civil de carrera basado en los principios constitucionales consagrados en las fracciones VII y VIII del Artículo 123 constitucional, está en el olvido.

Actualmente, la incidencia de la política sobre la administración es excesiva y ha repercutido en el colectivo funcional, en la medida que éste se ha visto sometido a las consecuencias de los cambios gubernamentales y por consiguiente a las sustituciones en los equipos de poder, lo cual trajo consigo el enfeudamiento de nuestra función pública que se caracterizó por la discrecionalidad en el otorgamiento de los puestos públicos que

derivó en la falta de independencia del funcionario, lo que ocasionaba que los funcionarios públicos se hayan visto privados del ejercicio de sus atribuciones y competencias en beneficio de personas extrañas a la función pública, pero vinculadas política e ideológicamente a los gobernantes en turno.

Por lo tanto, no es de extrañar que el funcionariado mexicano se considere como distanciado y alejado de la administración, en la medida que piensa que tiene poco que decir si al fin y al cabo son los políticos quienes pronuncian la última palabra al ocupar los puestos más importantes en las instituciones y por consiguiente tienen más poder de decisión.

Derivado de lo anterior, se llega a lo que Aguilar Villanueva, llama "gestión pública jerárquica", la cual se caracteriza por ser una cadena de adhesiones y compromisos personales, que ofrecía poderosos incentivos de carrera política y de posición económica para los que se integraran disciplinadamente en la cadena personalizada de gestión.³⁸

En tal sentido, los ciudadanos no se someten a un gobierno de leyes, sino a un gobierno de arreglos personales, de lealtades personales que a lo mejor no significa soborno o corrupción, pero que obliga a los ciudadanos a entablar un trato personalizado con los gestores de bienes o servicios públicos para obtener la aplicación de la ley y el acceso al beneficio de los programas.

Ante esta situación, el gobierno se da a la tarea de incrementar los esfuerzos para modificar el círculo vicioso existente, caracterizado por la falta de profesionalización de nuestra administración pública, con la creación de diversas unidades encaminadas a lograr su modernización, a través del establecimiento de un servicio civil de carrera, así como a basar nuestro régimen funcional sobre principios como: mérito, capacidad, neutralidad, imparcialidad, independencia y rechazando las lealtades políticas y vínculos

³⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. **Gestión Gubernamental y Reforma del Estado**, en Cambio Político y Gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / CONACYT, México, 1992. pág. 133-134

clientelares y de esta forma dar vigencia al Art. 123 Constitucional en lo que respecta a su Fracciones VII y VIII, para el establecimiento de un servicio civil de carrera.

d) Ausencia de estabilidad o inamovilidad

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, únicamente le da estabilidad o inamovilidad a los trabajadores de base, esta idea se encuentra consagrada en el Art. 123 constitucional, en la fracción IX del Apartado B, para los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dada la exclusión expresa que del ámbito de aplicación de la ley hace para los trabajadores de confianza, tenemos que un inmenso contingente de funcionarios carece del reconocimiento de estabilidad en el empleo, lo cual trae como consecuencia la incertidumbre ya conocida y por consiguiente el nulo compromiso cabal con los objetivos del Estado.

Uno de los principales objetivos a alcanzar en esta materia, es el establecimiento de un estatuto que contenga el otorgamiento de inamovilidad para los trabajadores de confianza, con esto se evitaría que los cambios políticos alteren la marcha de los servicios públicos, aunque los dirigentes cambien.

e) Ausencia de carrera administrativa

En tanto subsista esa diferencia de trato y derechos entre trabajadores de base y de confianza, no se podrá establecer una carrera administrativa coherente y de resultados, en la medida que el trabajador de confianza al no tener seguridad en el empleo, no tiene carrera administrativa delante de sí.

Es paradójico, los trabajadores de base sí tienen estabilidad en el empleo y por consiguiente carrera administrativa, pero sólo pueden acceder hasta ciertos puestos que, en general, son jefaturas de oficina, que son cargo iniciales en la pirámide burocrática.

En contraparte, los trabajadores de confianza sí pueden acceder a los niveles más altos de la estructura burocrática, pero su permanencia es incierta al no contar con una estabilidad o inamovilidad en el cargo, la cual esté expresada en una ley.

Toda reforma de la función pública requiere partir de un modelo burocrático general y coherente y no fragmentado, que beneficie sólo a un colectivo en detrimento de otro, como hasta la fecha existe.

En tanto no se implemente la carrera administrativa con carácter general en nuestra administración pública, el funcionario seguirá privado de un legítimo derecho, que es el de poder aspirar a mejores puestos de trabajo en la organización, con todo lo que esto significa.

Una carrera administrativa bien estructurada, permitiría dar igual oportunidad a los trabajadores de base y de confianza a través de la implantación de cauces perfectamente delineados y configurados para el tránsito desde los niveles inferiores hasta los superiores dentro de un grupo de clasificación y escalonamiento de los puestos de trabajo que integra la organización.

Un asunto tan delicado como es la carrera administrativa de los funcionarios no debe quedar olvidada ni menospreciada, en la medida que es una cuestión que día a día juega con las vidas e ilusiones de miles de funcionarios públicos.

II.2 EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Para los teóricos de la modernización administrativa, el servicio civil de carrera constituye uno de los ejes rectores de todo un engranaje para lograr la modernización administrativa, al ser éste, el elemento principal que permite contar con una administración pública profesionalizada, a través del establecimiento de mecanismos bien definidos que motiven a los servidores públicos a comprometerse cabalmente a trabajar bajo los principios de

ética, responsabilidad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, para alcanzar los objetivos encomendados a las instituciones donde laboran.

En este sentido, se plantean algunas definiciones que nos dan algunos autores acerca del servicio civil, para posteriormente abocarnos al estudio y análisis de cada uno de sus componentes, sus objetivos, así como sus alcances y limitaciones.

Para M. Duhalt Krauss, el servicio civil de carrera se presenta como "un conjunto de normas legales, de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas para manejar los recursos humanos en la administración pública".³⁹

Quiroga Leos, afirma: "Podemos definir al servicio civil de carrera, como aquél que se refiere a un sistema de administración de personal público distinto al privado, que considere la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la administración pública." ⁴⁰

Otra definición nos la da la maestra María Elena Jeannetti, para quien "el servicio civil de carrera se debe entender como un sistema integral de normas, políticas, funciones y procedimientos vinculados a una relación laboral con el Estado en el que, el servidor público encuentre el mecanismo idóneo para desarrollarse gradual y profesionalmente, con el propósito de cumplir cabalmente con los objetivos institucionales." ⁴¹

Moctezuma Barragán, sostiene que: "el servicio civil de carrera es un conjunto de procedimientos encaminados a la creación de incentivos claros para mejorar el desarrollo de los servidores públicos, disminuir la discrecionalidad en la organización de los puestos

³⁹ Duhalt Krauss, Miguel. *La Administración de Personal en el Sector Público. Un Enfoque Sistémico*. México, INAP, 1970, pág. 66.

⁴⁰ Quiroga Leos, Gustavo. *El Servicio Civil de Carrera*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Números 14 y 15, INAP, México, 1984, pág. 106.

⁴¹ Jeannetti, María Elena. *Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público*, México, INAP/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, pág. 51

y la corrupción a través del establecimiento de mecanismos de control como son la evaluación al desempeño y la rendición de cuentas." ⁴²

De esta forma, tenemos que en la primera definición, el servicio civil es entendido como un sistema que funciona de acuerdo con ciertas técnicas, como por ejemplo, la selección y el reclutamiento del personal.

En lo que respecta a Quiroga, aparece un elemento importante que es la mención de funcionarios o empleados no políticos.

En la tercera definición, aparece el servicio civil como un instrumento para el desarrollo del funcionario público; y en la última de igual forma se destaca la mención de mecanismos de control como parte fundamental del servicio civil de carrera.

De acuerdo con estos autores, se puede decir por consiguiente, que **el servicio civil de carrera es un sistema que regula de manera imparcial el reclutamiento, selección, capacitación, evaluación, ascenso y promoción en el servicio, con el propósito de contar con funcionarios de alta calidad que apoyen de manera imparcial, eficaz y profesional el cumplimiento de los objetivos de las instituciones de la administración pública, coadyuvando a su vez, al cumplimiento de los fines del Estado en beneficio de la sociedad mexicana y que al mismo tiempo le dé la posibilidad de obtener un nivel digno de vida.**

Tipos

Al abordar el tema de los tipos del servicio civil que existen a nivel internacional, estamos conscientes de que cada uno de éstos busca el mismo fin: modernizar a la administración pública, aunque sus niveles de desarrollo sean totalmente distintos.

⁴² Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. Op Cit. pág. 50.

De esta forma, tenemos que Sierra Olivares, identifica tres tipos de sistemas de organización del personal al servicio de la administración pública, cuya evolución está directamente determinada por el grado de desarrollo de cada país:

- Servicio Civil de Carrera
- Sistema Evolucionado de Botín
- Servicio Civil Limitado o Incipiente ⁴³

Características

Como se observará más adelante, los dos primeros presentan características totalmente distintas, mientras que el tercero contempla alguna de las cualidades del primero pero sin consolidarse aún.

Servicio Civil de Carrera

Este sistema es el más evolucionado y se caracteriza por lo siguiente:

a) Centralización de normas y políticas. Al estar centralizado el manejo del personal público en una estructura única, la cual maneja el Estado, trae como consecuencia el establecimiento de criterios uniformes para cualquier actividad; atención especializada y la posibilidad de hacer carrera administrativa dentro del gobierno para el funcionario público.

Con esto se evita la aparición de una gran cantidad de normas y procedimientos con criterios diferentes que rijan el actuar del funcionario en la administración pública.

⁴³ Sierra Olivares, Carlos. **Administración y Desarrollo de Personal Público**, Adriana Hernández Puentes (Coordinadora), México, INAP, 1980, pág. 365-383.

b) Ingreso por rigurosa selección. Con el establecimiento de una serie de técnicas claras e imparciales, se evita el nepotismo o favoritismo, los cuales son determinantes para que la ineficiencia y la corrupción aparezcan en el servidor público.

Estas técnicas consisten en la aplicación de exámenes y evaluaciones para conocer las actitudes, conocimientos y capacidad del aspirante, así como sus perspectivas de desarrollo.

c) Estricta profesionalización del personal. Esto se logra con la capacitación constante de los servidores públicos bajo los conceptos de ética y responsabilidad.

d) Ascenso previa capacitación y examen. En este proceso se insiste en la necesidad de tener los conocimientos totales y permanentes de cada puesto, así como los requeridos para aprobar un examen para alcanzar mejores posiciones de mayor responsabilidad y poder de decisión.

e) Permanencia en la función pública. Establecimiento de normas jurídicas que garanticen la permanencia del funcionario en su cargo dentro de la administración pública.

Los casos más representativos de este sistema, lo vemos en los países de Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica y Francia, entre otros, quienes son pioneros en el tema que nos ocupa, en el sentido que han logrado demostrar que es posible el establecimiento de un servicio civil cuando se conjuga la voluntad política por parte del gobierno al establecer métodos y técnicas claramente definidas, y la creación de organismos creados exclusivamente para este fin y, algo que se considera fundamental, tener muy claro los objetivos a alcanzar de mediano y largo plazo. Por otra parte, la disposición del funcionariado para acatarlas y comprometerse con los objetivos institucionales, teniendo la plena seguridad de que esto repercutirá directamente en él, al proporcionar una serie de

incentivos tanto económicos como de desarrollo personal, lo cual lleva necesariamente a su profesionalización y por consiguiente a la de la administración pública.

Sistema evolucionado de botín

Este sistema puede ser definido como la organización de personal público en el que existe un mínimo de requisitos de ingreso y ascenso, así como un desarrollo limitado estrictamente a posiciones operativas o administrativas secundarias y que se caracteriza por lo siguiente:

- a) Ausencia de disposiciones legales y de voluntad para acatarlas.
- b) Distribución vertical de posiciones políticas y administrativas.
- c) Existencia de practicas viciadas como nepotismo, autoritarismo, así como recompensas partidistas y personalistas.

En la actualidad y tal como lo sostiene Sierra Olivares, afortunadamente este tipo de sistemas tiende a desaparecer totalmente, en virtud que en la mayoría de los países existen limitantes que frenan este tipo de absolutismo para la designación de puestos en la conformación de sus administraciones públicas.

Servicio civil limitado o incipiente

En los países donde no se cuenta con un servicio civil de carrera establecido, pero se decide desterrar los vicios de sus sistemas de administración de su personal público, gradualmente establecen medidas para lograrlo, con lo cual como lo identifica el autor, se ubican en un sistema intermedio llamado: servicio civil limitado o incipiente y que se rige por las siguientes condiciones:

- a) Existencia de lineamientos generales y de una estructura central supervisora.

- b) Existencia de requisitos y ascensos que tienden a la profesionalización del personal.
- c) Insuficiencia de recursos.
- d) Persistencias de intereses particulares.
- e) Remuneraciones y prestaciones moderadas.

Por lo anterior, se puede decir que México, en particular, se ubica dentro de este tercer sistema al reunir las características arriba señaladas.

Para sustentar la afirmación anterior, se puede observar que actualmente en la administración pública mexicana se presentan las siguientes particularidades que han impedido o retrasado el establecimiento de un servicio civil tal como se analizó en los apartados precedentes:

- No existe una política definida, clara y general para el establecimiento de un servicio civil de carrera.
- Una excesiva diversidad de normatividad y lineamientos legislativos, para los servidores públicos es los diferentes ámbitos del gobierno.
- Ausencia de estabilidad en el empleo y por ende de carrera administrativa para los llamados funcionarios de confianza.
- Marcada incidencia de la política sobre la administración, lo cual trae consigo una discrecionalidad en el otorgamiento de los puestos en la administración pública.

Es necesario, igualmente destacar los esfuerzos que ha hecho el gobierno federal tendientes a lograr la profesionalización de sus servidores públicos a través del

establecimiento de organismos y programas tendientes a la implementación de este sistema. Sin embargo, siempre hay factores que lo impiden, ya sea el propio gobierno con sus políticas de recorte de gasto público que afectan nocivamente el cumplimiento de muchos programas de gobierno al recortar o suspender los recursos destinados a éstos, y por otra parte los propios políticos que sienten trastocados sus intereses personales y sus cotos de poder.

Conformación del servicio civil de carrera en México

Al hablar de los elementos que conforman un servicio civil de carrera en México, se considera necesario analizar cada uno de éstos, revisar cómo operan actualmente y proporcionar una posible solución para alcanzar los objetivos bajo los cuales fueron concebidos.

Es consenso entre los teóricos de la modernización administrativa, identificar los siguientes componentes como piezas indispensables de un sistema de servicio civil de carrera:

1) Reclutamiento y selección de personal

Esteban Moctezuma, nos menciona que "los procedimientos de ingreso al servicio se llevan a cabo mediante convocatorias públicas o internas, las primeras se publican en los diarios de mayor circulación o en el Diario Oficial de la Federación y en las cuales pueden participar personas externas como aspirantes de la propia institución. En la segunda se invita únicamente al personal de la institución correspondiente. Por lo general se aplican exámenes y entrevistas, pero su ingreso no es definitivo ya que intervienen otros factores internos como es la opinión de las autoridades respectivas."⁴⁴

⁴⁴ Moctezuma Barragán, Esteban. Op. Cit. pág. 171

Partiendo de este punto de vista, se debería de ingresar al servicio civil de carrera a aquellos aspirantes que con base en la aplicación de exámenes fueran los más aptos e idóneos para ocupar el puesto por el cual compiten.

Sin embargo, Patricio Patiño va más allá y nos plantea un cuestionamiento sumamente interesante: nos menciona que al hablar de reclutamiento debemos hacerlo bajo el enfoque del acto de gobernar, es decir, preguntarnos quienes deben gobernar el Estado. Para él, en esta pregunta inciden tres planteamientos:

1. El sentido de racionalidad pública basado en una visión de largo plazo que haga viable un proyecto nacional.
2. La profesionalización del servicio público para dar concreción, con métodos y procedimientos, a políticas que ayuden a alcanzar resultados socialmente favorables y,
3. La eficiencia y eficacia del gobierno y su administración pública en las respuestas a cada demanda.⁴⁵

En este sentido y derivado de las actuales demandas de la sociedad por un aparato administrativo desideologizado y apartidista en su función e imparcialidad en la toma de decisiones, que sea capaz de producir un cambio en sí mismo para así responder con eficiencia y eficacia a la sociedad y resolver los diversos problemas que se le presentan, requiere en consecuencia de una administración pública calificada y de un gobierno que base su capacidad en el cabal cumplimiento de las demandas sociales.

Para lograr este proceso, se debe poner especial atención en el reclutamiento y la selección del personal que va a desempeñar la función pública, a través del

⁴⁵ Patiño, Patricio. **Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público**, INAP/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, pág. 42

establecimiento de una metodología de selección clara objetiva que permita la aceptación del personal basada en el mérito profesional.

Para sustentar lo anterior, tenemos ejemplos de países como Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica y Francia, que teniendo un servicio civil de carrera establecido, han demostrado que un reclutamiento profesional garantiza la eficiencia y justicia en la selección de su personal público.

Por lo anterior, se sostiene que el reclutamiento y la selección del personal tienen sentido al existir un servicio civil de carrera, el cual tienda a incentivar al servidor público con la certidumbre en el empleo y su desarrollo profesional.

En consecuencia, se está de acuerdo en recalcar que el ingreso al servicio público sea por medio de una competencia abierta y justa en la cual se otorgue el puesto a aquel que haya alcanzado el mayor mérito.

Para tal efecto, y tomando en cuenta que en México ya existe un organismo creado ex profeso para tratar todo lo relacionado al servicio civil en nuestro país, se propone rescatarlo, vigorizarlo y darle vigencia a través de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil de Carrera, para que sea quien defina, centralice y vigile la aplicación de los criterios generales de evaluación, como ocurre en los países con un servicio civil establecido, en los cuales sus políticas y normas de operación están centralizadas en una estructura única mediante la cual el Estado administra a su personal.

Dentro de este esquema, será necesario que la Comisión Intersecretarial cree en su interior comisiones de sector que establezcan criterios particulares en función de las características de cada institución. Lo anterior tiene sentido en la medida que, en la actualidad, el reclutamiento y la selección se basan en procesos genéricos que no distinguen entre las necesidades de una secretaría de estado, un organismo descentralizado o una entidad.

Por último, otro aspecto que es necesario mencionar es lo concerniente a los exámenes psicométricos y de conocimientos, que únicamente se aplican, en la mayoría de los casos, al personal operativo. Los mandos medios ingresan a la función pública por designación, por lo cual están exentos de la aplicación de los exámenes antes señalados. Lo anterior, ocasiona un costo relativamente alto, en el sentido de que el tiempo que tardan en conocer la mecánica de operación de las instituciones, se transforma en retraso en la capacidad de las organizaciones para dar respuesta a las demandas de la sociedad.

Al igual que el punto anterior, se propone que sea la Comisión Intersecretarial quien expida la normatividad correspondiente que indique que el reclutamiento asumirá la obligatoriedad de cursos y exámenes para todos los puestos hasta nivel de Directores Generales en la administración pública.

En este sentido y de igual forma, cabe hacer mención que en lo que respecta a los mandos medios y superiores, será necesario distinguir los puestos políticos de los administrativos (este punto se verá más adelante de forma detallada), a efecto que sea solo a estos últimos a quienes se les aplique exámenes de psicométricos y de conocimientos, en razón de que los primeros los ocupan los colaboradores más cercanos al presidente y son los encargados de definir las políticas y estrategias a seguir y por consiguiente son de designación directa (Secretarios de Estado, Subsecretarios y Oficiales Mayores). En lo tocante a los puestos administrativos (Directores Generales hacia abajo), son los encargados de la operación y aplicación de las políticas definidas para el logro de los objetivos planteados, por lo que se requiere de éstos un grado mayor de especialización y de conocimientos específicos desde el momento que ingresen a la función pública.

En resumen, si desde la etapa del reclutamiento y la selección del personal público, se cuenta con políticas y normas perfectamente definidas, claras y sobre todo imparciales que garanticen que el personal que ingrese a la función pública es el más idóneo y apto para ubicarse en ésta, desde aquí se sentarían las bases para la profesionalización de nuestra administración pública.

Profesionalización y desarrollo

Se identifican dos aspectos de suma importancia dentro del servicio civil, que ha decir de Haro Bélchez son la capacitación y el desarrollo, que a mi juicio y sin la intención de alterar la idea del autor, sería profesionalización y desarrollo, en la medida que es por medio de la capacitación que el funcionario va formando su profesionalización y, por consiguiente, su desarrollo.

Para el autor, el establecimiento de un modelo de capacitación (profesionalización) y desarrollo integral del servidor público, le permitirá a éste alternativas de superación institucional, profesional y personal dentro de la administración pública por medio de:

- La especialización y actualización en el puesto desempeñado;
- El desarrollo para ocupar puestos de mayor responsabilidad dentro de la rama ocupacional y siguiendo trayectorias de ascenso y
- La superación institucional, profesional y personal en la administración pública.⁴⁶

Y en efecto, ambos rubros representan dos de las ventajas más importantes que ofrece este método de administración de los servidores públicos para lograr que las instituciones tengan al servidor público con el perfil y características que necesitan para el óptimo cumplimiento de sus objetivos.

Actualmente, y tal como nos los indica la maestra Elena Jannetti, el desarrollo del personal público se enfrenta a diversas limitaciones y deficiencias en la esfera del gobierno y de la administración pública. Según ella, se podrían enumerar las siguientes:

1. Excesiva movilidad de personal;

⁴⁶ Haro Bélchez, Guillermo. *Servicio Público...*, pág. 220

2. Bajos niveles de escolaridad y formación profesional;
3. Ausencia de cultura política y ética en el gobierno;
4. Corrupción en el cumplimiento de los deberes en el puesto;
5. Falta de presupuesto para la formación y capacitación del personal;
6. Falta de motivación y estímulos
7. Dispersión y pobreza en la calidad de los programas de capacitación y formación existentes; y
8. Insuficiencia de instrumentos adecuados para el desarrollo de los recursos humanos.

47

Se está de acuerdo con estas apreciaciones, sin embargo, se podrían identificar otras que también actúan como limitantes importantes: por ejemplo al interior de las instituciones existe una gran cantidad de funcionarios que ocupan puestos directivos, quienes aún tienen la idea que la capacitación sólo es "perdida de tiempo" para el personal que esta bajo su cargo y más aún, sostienen que ésta no es necesaria, que es mejor aprender con base a la experiencia, pasando por alto que la capacitación está plasmada como un derecho constitucional que tienen los trabajadores al servicio del Estado.

Lo anterior, sólo trae consigo la existencia de trabajadores mecanizados y que desempeñan sus labores de forma rutinaria y únicamente siguen y aplican los procedimientos establecidos, sin preocuparse por perfeccionarlos o mejorarlos.

⁴⁷ Jeannetti, María Elena, Op. Cit. pág. 47-48

La capacitación da esa posibilidad de aprender y actualizarse en nuevas técnicas de administración para posteriormente aplicarlas a las tareas que desarrollan con el consiguiente beneficio que esto representa al perfeccionar y simplificar los procedimientos existentes, lo cual invariablemente, repercutirá en un más rápido y eficaz servicio hacia la sociedad.

Otra limitante importante sería que en las instituciones públicas, el órgano que tiene bajo su responsabilidad la conformación de los programas de capacitación lo realiza de forma general, sin tomar en cuenta que aún cuando se trate de una sola institución, a su interior existen unidades con objetivos distintos y que requieren capacitación en temas específicos.

Una tercer limitante, es que en la mayoría de los cursos de capacitación que se imparten en las instituciones públicas, por su contenido, están dirigidas al personal operativo y en menor medida a los mandos medios y superiores. Esto es, en gran medida, la consecuencia del por qué no resulta conveniente económicamente capacitar a quién no tiene asegurada su permanencia en el empleo.

Por todo lo anterior, se deberá de poner especial énfasis en entender que la capacitación y el desarrollo deben ser considerados como la base para la profesionalización del funcionario público y que es únicamente por medio de esta profesionalización, como se puede ayudar a la legitimidad del Estado y por consiguiente a su fortalecimiento, que a decir de Elena Jannetti, "la crisis de legitimidad en la cual se encuentra el Estado, corresponde más bien a su administración pública debido a su ineficiencia y lentitud para solucionar las demandas que le plantea una sociedad cada vez más crítica y participativa."

48

En la actualidad, el arte de gobierno reclama cada vez más una mayor profesionalización de sus servidores públicos, para enfrentar los retos cada vez mayores y complejos que

⁴⁸ Jannetti, María Elena. Op. Cit. pág. 49

enfrenta su administración pública. La capacitación como base para el desarrollo del funcionario será de gran ayuda para lograr lo anterior, por lo que se deberán encaminar los esfuerzos a recobrar su vigencia y alcanzar su perfeccionamiento.

A partir que las tareas de capacitación quedaron constitucionalmente consignadas, el sector público únicamente ha realizado esfuerzos aislados para incrementarlas, por lo que no se han producido los resultados esperados, lo cual trajo como resultado la inexistencia de una transformación permanente y sustentable que haga eficaz la acción administrativa.

Por lo anterior, la propuesta se basa en la realización de programas de capacitación concretos que estén basados en criterios uniformes, impartidos obligatoria y permanentemente por una estructura creada para tal fin.

Estas responsabilidades, en teoría, las tiene la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, habrá que rescatarlas y perfeccionarlas, poniendo especial énfasis en la elaboración de nuevos estatutos que sancionen y fijen castigos a los servidores públicos o instituciones que no hagan valer cabalmente el derecho constitucional que tienen los trabajadores al servicio del Estado a la capacitación para su desarrollo profesional y personal. Por otra parte, se deberán de establecer unidades globalizadoras dentro de esta Comisión, las cuales se encarguen de analizar las necesidades de capacitación de cada una de las dependencias y entidades del gobierno y con base en esto elaboren un plan estratégico y finquen convenios de colaboración con instituciones de educación superior y especializadas para la profesionalización y el desarrollo del funcionario público.

Evaluación del desempeño y promoción

Al referirnos a la evaluación del desempeño y a la promoción, se hace necesario abordar el tema de los incentivos, en la medida que éstas le dan sentido a la última, ya no sólo se estimula el buen desempeño de las tareas que realiza el funcionario público, sino que le otorga mejores perspectivas de desarrollo desde el punto de vista laboral y personal.

En efecto, tal como lo sostiene Vicente Anaya, "una de las acciones consiste en propiciar que la función pública sea capaz de incentivar por sí misma la oferta de empleo en el mercado laboral, con el propósito de que el sector público sea atractivo y permita la mejoría en los niveles de vida y de los salarios de los servidores públicos por medio de la capacitación y formación permanente, generando con esto una nueva cultura administrativa basada en la vocación y la ética y que al mismo tiempo esté vinculada a un sistema de remuneración, productividad y resultados con base en objetivos sociales."⁴⁹

Asimismo, para Guillermo Haro la evaluación al desempeño tiene que ver con "la implantación de mecanismos de medición y evaluación de la productividad en el puesto, que sean parámetros para acreditar méritos y capacidades que sirvan como base para los ascensos y promociones."⁵⁰

En este orden de ideas, la promoción deberá estar dada a partir de dos aspectos:

- Establecimiento de criterios de medición relacionados con el cumplimiento de objetivos institucionales y sociales bajo la óptica de la eficiencia y la eficacia y,
- Aplicación de exámenes que garanticen que el funcionario público tenga los conocimientos absolutos del puesto que está desempeñando, así como las que se requieran para el puesto por el cual compita.

En este último punto, la capacitación cobra singular relevancia en el sentido que pasa a ser fundamental para la aprobación de los exámenes que le permitan al funcionario alcanzar mejores posiciones, con mayor grado de dificultad, responsabilidad y poder de decisión.

⁴⁹ Anaya, Vicente. **Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público**, México, INAP/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, pág. 59

⁵⁰ Haro Bélchez, Guillermo. **Servicio Público...**, pág. 220

En la actualidad, existe una gran diversidad de criterios con respecto a la evaluación del desempeño del servidor público, que en realidad nunca son del conocimiento del empleado, son realizadas siempre por un superior jerárquico, quien las maneja con gran secreto y en muchas ocasiones antepone sus intereses personales para ayudar o perjudicar al funcionario evaluado, olvidando aplicar los principios de imparcialidad y ética profesional.

El servidor, por su parte, al no saber su evaluación, cae en la incertidumbre del resultado, lo cual en ocasiones, trae como consecuencia el servilismo como un medio para alcanzar buenas calificaciones.

Con respecto a la aplicación de exámenes para los ascensos y promociones, el panorama no es diferente. Si desde que el candidato a ocupar una plaza en la administración pública se enfrenta con exámenes que, ni el que los aplica tiene capacidad para aprobarlos y en los cuales las personas encargadas de elaborarlos, aplican modelos aprendidos en la escuela que no responden a la realidad, por lo tanto no se puede esperar un panorama diferente, con respecto a los que sirven como base para los ascensos y promociones. Sumado a lo anterior, en nuestra administración pública predomina una estructura vertical o rígida para las promociones y ascensos en la que el servidor público únicamente tiene opción de lograr mayores ingresos, sólo si asciende de categoría o nivel.

Por último, la inexistencia de estímulos sociales, profesionales y económicos ha provocado en los funcionarios un desinterés en el ejercicio de sus funciones y desidia en su formación profesional, así como el ejercicio de prácticas de corrupción a falta de reconocimientos efectivos a su eficacia.

Por todo lo anterior, nuestra administración pública, deberá trabajar arduamente y con gran sentido de compromiso, entrega y sobre todo ética, en los siguientes aspectos:

- Establecimiento de órganos colegiados para la evaluación del desempeño al interior de las dependencias y entidades del gobierno, que garanticen la imparcialidad en este proceso.
- Implantar un sistema adecuado de administración de sueldos que vincule de manera objetiva la preparación, capacidad, responsabilidad y la actuación de los servidores públicos con sus percepciones salariales, así como pugnar por un salario remunerador y competitivo con respecto al sector privado.
- Fomentar la trayectoria de ascenso de tipo horizontal, es decir de trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de puesto, donde se cumplen condiciones de equivalencia, homogeneidad e incluso afinidad.
- Establecimiento de un sistema de estímulos al desempeño destacado que motive al servidor público a reforzar la mística de servicio en él.

El conjunto de procedimientos señalados hasta aquí (reclutamiento y selección de personal; capacitación y desarrollo y evaluación del desempeño y promoción) son los que conforman al sistema del servicio civil de carrera, elementos que adquieren su real valor al actuar en conjunto y no como partes aisladas e independientes unas de otras. Todas estas etapas del sistema deberán de estar concatenadas de forma tal que sean condicionantes unas de las otras, es decir, el éxito o fracaso que se obtenga de la aplicación de la primera (reclutamiento y selección) influirá determinadamente en el resultado de las subsecuentes.

Sin embargo, es de capital importancia resaltar que todo este conjunto de técnicas no tendrán el resultado requerido si no se trabaja exhaustivamente en las siguientes acciones que destacan por su importancia:

1. Un aspecto que se identifica como primordial condicionante para el buen funcionamiento del servicio civil de carrera, entendido como conjunto de técnicas, es el hecho de que se le debe dar un sustento legal para evitar que se queden en meros instrumentos administrativos opcionales y se conviertan con dicho rango jurídico, en acciones obligatorias para la labor administrativa de las dependencias.⁵¹

Y en efecto ese carácter de obligatoriedad que se encuentre plasmado en una ley o norma, deberá ser con carácter general, es decir que abarque tanto a los trabajadores de base como a los de confianza y más aún a los mandos medios.

2. Elaboración de un nuevo estatuto o ley que sustituya el marco de operación vigente que rige la vida de los servidores públicos del Estado.

Tal y como se observó en apartados anteriores, la ley que actualmente norma lo concerniente a los funcionarios públicos, es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual data de 1963, y es precisamente en ésta, donde se da origen a uno de los más grandes obstáculos que frenan la implementación de un servicio civil de carrera en México. En esta ley sólo se les otorga estabilidad en el empleo a los trabajadores de base y excluye tajantemente a los de confianza, por lo que el nuevo estatuto deberá de contemplar los principios de estabilidad para ambos.

De igual manera, el estatuto deberá de ser de carácter general, es decir, que contenga principios o normas básicas aplicables a las dependencias del sector central del gobierno federal y que a la vez sirva como punto de partida para que las entidades y organismos públicos descentralizados desarrollen sus propios ordenamientos, de acuerdo con las particularidades de su función.

3. Distinción de los puestos políticos de los administrativos.

⁵¹ Ibidem, pág 223

Carlos Sierra, expresa que "los mandos superiores (secretarios de estado, subsecretarios, oficiales mayores y sus equivalentes) son puestos políticos, en la medida que son los colaboradores más cercanos al presidente de la república, quien como titular del poder ejecutivo federal, tiene la facultad de nombrar y remover y son quienes junto con él marcan las políticas a seguir y el rumbo de la administración pública. Los mandos medios (directores generales, directores de área, subdirectores, jefes de departamento y sus equivalentes) son puestos administrativos, que se encargan de la operación e implementación de las políticas definidas por los mandos superiores, por lo tanto, es en los mandos medios, donde se debe impulsar aún más el servicio civil de carrera".⁵²

Se está de acuerdo con esta distinción y propuesta de fomento del servicio civil de carrera en los mandos medios, en la medida que, éstos no tienen reglamentación ni garantía laboral alguna, por lo que son removidos frecuentemente de sus cargos lo cual provoca una situación de inestabilidad que propicia la improvisación y la discontinuidad de los programas, así como la falta de ética en el manejo de los asuntos. De aquí la gran importancia de implementar el servicio civil en los mandos medios, en virtud, que los superiores requieren a su servicio a mandos medios conocedores, experimentados y especialistas capaces de ofrecer alternativas de decisión acertadas, es decir, profesionales lo cual es el fin último del servicio civil de carrera.

4. Formación inicial.

Francisco Díaz Casillas, identifica algo que es sumamente importante y que al parecer no se le ha dado la atención que requiere como base inicial del servicio civil de carrera: la formación inicial. Argumenta que "a la fecha los intentos para profesionalizar el servicio público a través de la implementación de un servicio civil de carrera no han sido suficientes pese a los esfuerzos que se han hecho al respecto. Para lograrlo, se habrá

⁵² Sierra Olivares, Carlos. Op. Cit. pág. 388

de partir de lo que él identifica como formación inicial, la cual debe ser analizada a la luz de dos importantes etapas: la universitaria y la que induce al ámbito de trabajo." ⁵³

La formación universitaria deberá de permitir, a través del proceso de enseñanza-aprendizaje, acumular el conocimiento básico sobre la disciplina científica social de la administración pública. De esta forma tenemos que sólo con una formación universitaria sólida se dará la capacidad al futuro servidor público de entender los aspectos políticos, administrativos y técnicos de la administración pública mexicana.

Pero lo anterior, no tendría sentido sin una etapa de inducción al ámbito de trabajo y, es aquí donde cobra vigencia el servicio social, en la medida que éste le permite conocer su función específica dentro de la maquinaria institucional para saber y comprender cabalmente la importancia que tiene su trabajo.

Por tanto, la formación universitaria deberá dar al estudiante las herramientas teóricas - metodológicas necesarias para el desempeño óptimo de las actividades que desarrollen en su etapa profesional, así como inculcarle fuertemente la ética del servicio.

Respecto al tema del servicio social, éste tendrá que recuperar su espíritu original y convertirse en una auténtica residencia, en la que se establezcan los canales de comunicación entre la formación universitaria y el ejercicio profesional.

Con lo anterior, la administración pública contará, desde su ingreso, con funcionarios públicos más conscientes, profesionales y comprometidos con la función pública y su incorporación al servicio civil de carrera será más rápida y menos costosa.

II.3 OBJETIVOS

⁵³ Díaz Casillas, Francisco. **Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público**, México, INAP/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, pág. 38-40

El objetivo general del servicio civil de carrera es sólo uno: lograr la profesionalización del servidor público y por consiguiente de la administración pública. Sin embargo para alcanzar éste fin último, se pueden identificar los siguientes objetivos específicos:

- Formar funcionarios de alta calidad que apoyen profesionalmente y con alto grado de eficacia el cumplimiento de los objetivos de las instituciones de la administración pública federal.
- Proveer del personal calificado y profesional a la administración pública federal, con el propósito de poder otorgar a la sociedad más y mejores servicios de calidad.
- Garantizar que el funcionario público se desempeñe bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional.
- Garantizar la permanencia, promoción y ascenso del funcionario que se encuentra dentro del servicio civil de carrera y,
- Crear incentivos claros, tanto económicos como de prestaciones, mismos que permitan mejorar el desarrollo de los servidores públicos en el ámbito profesional y personal.

II.4 ALCANCES Y LIMITACIONES

Bajo la óptica que todo proceso o reforma que se quiera implementar, no va a resolver de tajo todos los problemas que dieron origen a su creación, a continuación se analizarán los alcances y limitaciones del servicio civil de carrera.

El servicio civil de carrera, no es la solución a todos los problemas gubernamentales, en la medida que es sólo un componente de todo un proceso de mayor magnitud: La modernización administrativa. Sin embargo, es también importante aclarar que éste es la

columna vertebral de la modernización administrativa y que su triunfo o fracaso, está determinada, en gran parte, por los resultados obtenidos del servicio civil de carrera.

ALCANCES

El establecimiento de un servicio civil de carrera eficiente, traería alcances de gran magnitud y trascendencia para la administración pública mexicana, en la medida que es el instrumento idóneo para lograr la profesionalización del servidor público, además de contribuir a eliminar los vicios que se padecen hasta nuestros días en nuestra administración pública, de entre los cuales destacan los siguientes:

Uno de los más graves problemas que afectan a nuestra administración pública, es la ausencia de estabilidad en el empleo de los servidores públicos, principalmente los de confianza. De esta manera, tenemos que uno de los objetivos fundamentales del servicio civil de carrera es brindarla, pero una estabilidad estructurada de forma tal que no se convierta en inamovilidad, es decir, la seguridad laboral deberá estar dada con base en el resultado de la evaluación del desempeño que obtenga el funcionario y en la aplicación de mecanismos claros que permitan la separación del funcionario no responsable, de aquel que no responda de manera eficiente a sus obligaciones y la seguridad en el empleo de aquellos que son evaluados como excelentes en su desempeño.

Una estabilidad laboral permitirá conservar la memoria institucional. Dicho de otra forma, se aprovechará la experiencia adquirida a través de los años de los servidores públicos en las instituciones para el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos, los cuales al no verse afectados por los cambios sexenales o de titulares de las entidades de la administración pública federal, podrán responsabilizarse de dicha tarea.

El buen funcionario al tener estabilidad en el empleo, contribuiría a la eliminación de la "cultura de la lealtad individual". Esto es, el servidor público al tener la certeza de que su permanencia laboral, estará únicamente determinada por su desempeño, no tendrá la necesidad de guardar lealtad a un determinado líder, de algún equipo de trabajo en el

gobierno o partido político en el poder. El único compromiso que tendrá sería consigo mismo para lograr excelentes resultados en su desempeño, en la medida que sólo esto le garantizará su permanencia y continuidad.

Sin embargo, esta cultura de lealtad individual, no podrá ser sustituida en el corto plazo por una de responsabilidad y de imparcialidad. Para lograrlo, se requiere de un amplio y constante proceso de modificación de valores de los funcionarios públicos. Ante lo cual, el servicio civil de carrera contribuiría al cambio en gran medida, al formar funcionarios públicos más profesionales y comprometidos con los objetivos institucionales y con un alto sentido de ética y responsabilidad.

Otro aspecto importante de destacar es la capacitación. En efecto, dentro del servicio civil de carrera la capacitación es una parte fundamental para el desarrollo del funcionario, en la medida que le permite mejorar el desarrollo de sus funciones y que, además de generar el incremento en su productividad, les proporciona incentivos los cuales sirven para que éste, se entere que las tareas que desarrolla son apreciadas, respetadas y valoradas.

Profesionalizar la administración pública en países donde existe la desconfianza generalizada en el gobierno, parece una tarea sumamente difícil. Sin embargo, es precisamente en éstos donde es posible obtener resultados sustanciales y en un periodo relativamente corto. Nuestro país se encuentra en esta situación por lo que la factibilidad de su implementación es un hecho, tal como ocurrió en los países pioneros en materia del servicio civil como Inglaterra, Francia y los Estados Unidos de Norteamérica.

Por último y bajo este contexto, cobra mayor relevancia la iniciativa de Ley presentada el pasado mes de octubre de 2000, ante el senado de la república por el Senador Carlos Rojas para la implantación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Dicha iniciativa establece como punto fundamental que el ingreso, desarrollo y permanencia de los funcionarios de la Administración Pública Federal, estará basado en el

mérito y la igualdad de oportunidades, con el propósito de impulsar la profesionalización de la función pública, además comprende los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, otorgamiento de estímulos, capacitación, entrenamiento, desarrollo y separación de los servidores públicos del servicio profesional de carrera.

Por otra parte, dicho Sistema pretende comprender a los servidores públicos de confianza, tanto a los operativos como a los de mando, es decir, hasta los Directores Generales y homólogos. Algo que parece sumamente importante es el establecimiento de que los servidores públicos superiores o de libre designación, no se someterán a los procesos de reclutamiento y selección que establece esta Ley, sin embargo, si se apegarán al procedimiento de evaluación al desempeño con lo cual, sin duda, su permanencia será determinada con base en el mérito. Adicionalmente, indica que los trabajadores de base de la Administración Pública Federal, podrán ingresar al sistema sujetándose, en todo caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramientos previstos en este ordenamiento.

El Sistema excluye para su ingreso a los servidores públicos que presten sus servicios en la Presidencia de la República y en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativos, el Procurador General de la República, los Subsecretarios, los Oficiales Mayores, así como cada uno de los puestos homólogos, los miembros de las fuerzas armadas, del sistema de inteligencia y de seguridad nacional y todos aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera y los que presten sus servicios mediante contrato de servicios profesionales por honorarios en las dependencias.

La iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, está conformada por cuatro Títulos con sus respectivos Capítulos, de tal forma tenemos:

Titulo primero, versa sobre las disposiciones generales en donde se establecen las bases de operación del servicio.

El Titulo segundo, aborda sobre los derechos y obligaciones de los servidores públicos del Sistema.

En el tercero, se contempla la estructura del Sistema. En esta parte, es importante mencionar que para tal efecto, se propone la creación de siete subsistemas para el cabal desarrollo del servicio:

- Subsistema de planeación de personal, en el cual se determinarán las necesidades institucionales de empleo público.
- Subsistema de ingreso, que regulará el ingreso de los servidores públicos de carrera de conformidad con los requisitos y mecanismos necesarios para su incorporación al servicio.
- Subsistema de plan de carrera, a través del cual y a partir del catálogo de puestos, se establecerán trayectorias de promoción dentro de una dependencia, así como los requisitos y reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al servicio. Por otra parte, deberá de establecer los mecanismos que permitan identificar claramente las posibles trayectorias de promoción, con el propósito de establecer planes individualizados de desarrollo.
- Subsistema de profesionalización y desarrollo, el cual pretende establecer la profesionalización del servidor público a través de modelos, mismos que les permita adquirir:
 - a) La especialización-actualización en el puesto desempeñado,

- b) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar puestos de mayor responsabilidad dentro de la misma rama ocupacional y siguiendo una trayectoria de ascenso, y
 - c) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia.
- Subsistema de evaluación al desempeño, que tiene como propósito fundamental el establecimiento de mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos y que a la vez, proporcionará los parámetros necesarios para la obtención de ascensos.
 - Subsistema de separación, en donde se opere las formas y casos por los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema y,
 - Subsistema de control y evaluación, que tiene como objetivo el diseño y operación de los procedimientos, mismos que permitan efectuar la vigilancia y corrección de la operación del servicio profesional de carrera.

Al mismo tiempo, la Ley establece que para el cumplimiento cabal de las disposiciones contenidas en ésta, el servicio profesional de carrera contará con los siguientes órganos:

- a) La Unidad de Servicio Profesional de Carrera, encargada de coordinar el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias.
- b) La Comisión Intersecretarial de la Unidad, instancia de apoyo a la Unidad y tiene como función realizar recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción, mismas que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema, y
- c) Los Comités Técnicos, cuerpos colegiados encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda.

El Capítulo segundo de este Título, abarca lo referente a la estructura funcional de cada uno de los subsistemas y la forma de coordinación de éstos con la Unidad, la Comisión y los Comités para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

En su Capítulo tercero, aborda lo relacionado a la estructura orgánica del Sistema y a las atribuciones de cada uno de los órganos. De esta forma tenemos que la Unidad será la encargada de coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados en las dependencias al implantar el Sistema. Su Titular será designado por la Cámara de Diputados, a propuesta de una terna presentada por el Presidente de la República y durará en su cargo 6 años y podrá reelegirse por una sola vez.

Por otra parte, la Comisión estará integrada por el Titular de la Unidad; por los responsables de cada subsistema; un representante de las siguientes Secretarías: de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Gobernación, Trabajo y Previsión Social, así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, de los cuales, el representante deberá de tener como mínimo un puesto de Oficial Mayor; además de un representante de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y de los sectores social, privado y académico.

En lo que respecta a los Comités Técnicos, se instalará uno en cada dependencia y será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma. Dichos Comités, estarán integrados por el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá; por dos representantes de la Unidad y dos representantes del personal de carrera quienes tendrán derecho a voz y voto.

El Capítulo cuarto de este Título tercero, es el correspondiente a las incompatibilidades.

Por último el Título cuarto contempla dos Capítulos, los correspondientes al recurso de revocación y al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Cabe destacar la importancia de esta Ley, al proponer un órgano que centralice las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación del Sistema en todas las dependencias (como es el caso de los países pioneros en este tema: Francia, Inglaterra, Estados Unidos, etc.) y que a la vez, cuente con órganos colegiados como apoyo a éste en cada una de las dependencias, los cuales estarán conformados por servidores públicos de alto nivel de decisión. En este sentido, los Comités Técnicos cobrarán mayor importancia al ser los cuerpos técnicos - especializados encargados de la implantación, operación y evaluación del Sistema en cada una de las dependencias, lo cual es significativo en la medida que los requerimientos específicos de personal son diferentes en cada una de éstas.

Por otra parte, la creación específica de subsistemas encargados del establecimiento y operación de cada una de las etapas del Sistema, permitirá dar un seguimiento cabal a cada una de éstas, para que en su caso, se pueda detectar posibles desviaciones, así como establecer las medidas correctivas pertinentes.

Dicha iniciativa de Ley para profesionalizar nuestra administración pública a través del establecimiento de un servicio profesional de carrera, representa el esfuerzo más reciente para lograr este propósito, del cual, afortunadamente son cada vez más los funcionarios públicos convencidos de esta imperante necesidad. Únicamente se espera el apoyo decidido de las diferentes fuerzas políticas en la Cámara de Senadores para que se discuta y apruebe esta iniciativa de Ley, con lo cual, sin duda, se darán las bases para la profesionalización de nuestra administración pública mexicana, lo cual repercutirá, sin duda, en un manejo eficiente y eficaz de los recursos; cumplimiento cabal de los planes y programas de gobierno y lo más importante mejorar la calidad, tanto de los servicios que proporciona el Estado a la sociedad, como del nivel de vida, profesional y económico de los servidores públicos que la conforman.

LIMITACIONES

Todo proceso, trae como consecuencia costos y beneficios, alcances y limitaciones y el servicio civil de carrera no es la excepción.

Dos aspectos aparecen como limitantes importantes de este sistema: la especialización y la inamovilidad.

La primera implicación que se tendría al contar con un servicio civil de carrera, es que existe la posibilidad de promover que los funcionarios públicos se encierren en un área particular de especialización, lo que provocaría que éstos se aislaran de las necesidades de las demás áreas del gobierno. Esta desvinculación daría como resultado que las políticas públicas se ejecutaran de manera desarticulada y sin coherencia. Así mismo la especialización provocaría un amplio poder de discreción del funcionario, quien al convertirse en el poseedor del conocimiento, crearía un espacio de influencia y de control dentro de la dependencia.

El otro aspecto concierne a la inamovilidad, un servicio civil que termine por proteger los derechos adquiridos por los servidores públicos, e incapaz de exigir corresponsabilidad y resultados, es el máximo obstáculo para el desarrollo eficiente de la administración pública. El reto es romper con la inamovilidad del mal funcionario y garantizar la certidumbre del bueno.

Por lo anterior, fortalecer los alcances del servicio civil de carrera y mitigar sus limitaciones, no es tarea fácil, pero tampoco imposible, hoy más que nunca los funcionarios públicos están dispuestos a reivindicarse y asumir las tareas y responsabilidades que conlleva el desempeño de un cargo público con ética y profesionalismo, pero además conscientes que es únicamente por medio de un servicio civil bien estructurado como se alcanzará su profesionalización.

III. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS (LVII Legislatura)

III.1 ANTECEDENTES

A finales de la LVI Legislatura, los diputados expresaron la necesidad de crear, dentro de esta H. Cámara, una nueva organización parlamentaria, la cual se tradujera en un cambio en la estructura y normas de funcionamiento administrativo de la misma. Al inicio de la LVII Legislatura, se concibió un plan de modernización legislativa y administrativa, el cual culminó el 31 de agosto de 1999, con la aprobación en el pleno de la Cámara de diputados con 377 votos a favor del proyecto de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de septiembre del mismo año⁵⁴.

La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es la culminación de un proceso de discusiones parlamentarias entre los diferentes grupos políticos representados en ambas Cámaras. La nueva correlación de fuerzas que tuvo lugar en la Cámara de Diputados en la ya finalizada LVII Legislatura, motivó la reforma de las prácticas parlamentarias acostumbradas durante el largo predominio de una sola fuerza política⁵⁵

En esta Ley, se establece la estructura orgánica y procedimientos básicos que permitan a las Cámaras de Diputados y Senadores enfrentar sus tareas de manera eficaz, normar sus

⁵⁴ Diario Oficial de la Federación. 3 de septiembre de 1999.

⁵⁵ Pagina en internet de la H. Cámara de Diputados. www.cddhcu.gob.mx

trabajos, servicios técnicos, administrativos y parlamentarios, así como adecuar sus condiciones y necesidades políticas ante el México actual.

El ordenamiento arriba señalado, contiene cambios fundamentales en cuanto a la estructura de toma de decisiones políticas y administrativas dentro de las Cámaras. La nueva estructura se abre cauce por un lado, con la redefinición de los órganos que se conservan, y por el otro, con el establecimiento de nuevos órganos parlamentarios, como son: La Mesa de Decanos, la Junta de Coordinación Política, La conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos, la Secretaría General y las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros.

Es importante mencionar que la nueva Ley Orgánica abre un capítulo sobresaliente en el establecimiento de los servicios de carrera en el Congreso de la Unión al ordenar de manera explícita que la organización técnica y administrativa de las cámaras debe establecerse a través del principio de la profesionalización de su personal y de la conformación del servicio de carrera.

En el ámbito de la función adjetiva, se establece una nueva estructura técnica y administrativa conformada con un cuerpo de profesionales y técnicos cuya admisión, actividad y permanencia será regulada por los principios de servicio civil de carrera.

Con base en lo dispuesto en los Artículos 70 y 123, Apartado B, fracción 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los Artículos 38, párrafo 1, inciso B, 54, 55, 56, Y 57 de la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció el proyecto de estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, el cual fue aprobado en la sesión efectuada el día 26 de abril del año en curso en la Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial de la Federación. Dicho ordenamiento entró en vigor a partir del 1 de junio del año 2000.

El estatuto tiene como objeto establecer la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, de la Coordinación de Comunicación Social, de los Centros de Estudios de Finanzas Públicas, de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y de Estudios Sociales y de Opinión Pública, lo relativo al servicio de carrera y la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna.

Para efecto de lo anterior, el ordenamiento se estructura con cuatro títulos ordenados de conformidad con el proceso de administración y desarrollo del personal y los principios de profesionalización y evaluación en el ejercicio del servicio público. Contiene además, la organización y atribuciones del Consejo Directivo de Servicio de Carrera, reglas específicas en las materias de derechos del personal de carrera, al procedimiento disciplinario y recursos aplicables a los miembros del servicio.

En el título tercero, se contemplan los fines del servicio de carrera, el cual consiste en formar funcionarios de alta calidad que provean a los servicios que se prestan en la Cámara y se garantice que su desempeño se realice bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad y a los valores éticos de la función pública. Así mismo, define los criterios generales, reglas, mecanismos de ingreso y de desarrollo de funcionarios, movilidad, percepciones, incentivos y reconocimientos, así como lo relativo a la separación, infracciones, sanciones y procedimientos relacionados en materia de Servicio de Carrera.⁵⁶

De conformidad con el Artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, es el órgano técnico responsable del reclutamiento, selección, formación, actualización, especialización, evaluación, promoción y ascenso de los funcionarios del Servicio de Carrera⁵⁷ y sus atribuciones serán normadas y dirigidas por un Consejo Directivo.

⁵⁶ Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, Honorable Cámara de Diputados, Título tercero, pag.79-104

⁵⁷ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 55

El Consejo Directivo es el órgano rector del Servicio de Carrera y estará presidido por el Secretario General de la Cámara y con la participación colegiada de los Secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, tres vocales externos al servicio, que serán nombrados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, así como con la del Coordinador de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, quien contará con una formación académica a nivel de postgrado y que tendrá voz, mas no voto, a fin de dar continuidad y congruencia a los procesos y acciones que deriven de la aplicación del mismo.

El Servicio Civil de Carrera busca facilitar e impulsar:

- La continuidad de las funciones parlamentarias y administrativas y financieras de la Cámara mas allá de los cambios de legislaturas,
- La conservación de una memoria institucional y,
- Un apoyo técnico y profesional a la labor de los legisladores que sea eficiente, eficaz e imparcial.⁵⁸

En términos generales el Estatuto persigue establecer una organización moderna, eficiente y eficaz en la Cámara de Diputados, partiendo de un cambio sustancial en la parte más importante de la misma, que es la profesionalización de los servidores públicos que la integran.

III.2 PROCESO DE SELECCION

El día 7 de junio de 2000, se publicó la Convocatoria para concursar en el Primer Proceso de Capacitación y Evaluación de Aspirantes que podrán ser considerados para el servicio de carrera.

⁵⁸ Estatuto...pág.13

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Esta convocatoria fue dirigida a funcionarios de mandos medios y superiores y asesores; a los secretarios técnicos, asesores y asistentes parlamentarios de las comisiones y comités; al personal de honorarios y en general a todos los trabajadores de la Cámara de Diputados.

Los aspirantes a ingresar al cuerpo del servicio de carrera, se sometieron a las bases que marcó la convocatoria, entre las más importantes están las siguientes:

- Inscribirse a un curso propedéutico para los cuerpos de servicio de carrera y acreditar el examen de éste, orientado básicamente a evaluar los conocimientos y criterios de los aspirantes.
- Dicho curso estuvo conformado por tres módulos: los dos primeros con el propósito de homogeneizar los conocimientos del personal en temas parlamentarios y de administración y el tercero en temas específicos para cada uno de los cuerpos de la función legislativa y administrativa y financiera. La duración de éstos, fue de 50 horas para áreas parlamentarias y 40 para las administrativas-financieras.

Los módulos se dividieron en tres niveles de gestión y en tres grados de profundidad, a saber:

NIVEL DE GESTIÓN	RANGO	PUESTO
Básico	5-6	Jefes Departamentales, Asistentes y Analistas
Estratégico	3-4	Directores de Area y de Proyectos, Secretarios Técnicos, Asesores, Subdirectores e Investigadores
Táctico	1-2	Coordinadores, Directores Generales

MODULO 1

MODULO 2

PARLAMENTARIO	ADMINISTRACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Introducción a la integración, organización y funciones del Congreso General y la Cámara de Diputados 	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción a la administración

MODULO 3

ÁREA Y PUESTO DE ESPECIALIZACIÓN	
PARLAMENTARIA	ADMINISTRACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Atribuciones del Congreso de la Unión, sus Cámaras y su Comisión permanente. • Los procesos legislativos. • Investigación y técnica legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta dirección • Planeación • Programación y evaluación táctica • Administración de procesos por línea de servicio

En este primer proceso de selección, se inscribieron un total de 560 aspirantes aproximadamente, de los cuales el 80% concluyó el curso propedéutico. De esta forma el pasado 12 de agosto, se aplicó el examen correspondiente en las instalaciones de la H. Cámara de Diputados, en el cual solo se presentaron el 60% de ese 80% que concluyó el

curso, en otras palabras, de los 560 aspirantes, únicamente presentaron examen 268, es decir casi un 50%.⁵⁹

III.3 CONSIDERACIONES

Ante la situación anterior, se hace necesario plantear el siguiente cuestionamiento: siendo el servicio civil de carrera un sistema integral tendiente a lograr el desarrollo gradual y profesional de los servidores públicos, con el propósito de cumplir cabalmente con los objetivos de la H. Cámara de Diputados y que al mismo tiempo, le da la posibilidad de obtener un nivel digno de vida, ¿por qué en este primer intento de selección, se lograron tan pobres resultados?.

- Se considera que un aspecto que influyó negativamente fue la falta de información por parte de los órganos responsables hacia el grueso del personal de la Cámara, de lo que en realidad es el servicio civil de carrera, su estructura, objetivos y fines que persigue, a través de conferencias y/o pláticas en las cuales se concienciara a los trabajadores de la importancia que representa su profesionalización para el logro de los objetivos institucionales y de su propio desarrollo personal.
- El momento por el cual atraviesa la H. Cámara de Diputados, con motivo del término de la LVII Legislatura, fue otro punto determinante de los resultados obtenidos. En nuestro sistema político, todo cambio o término de gestión y por consiguiente de titulares, provoca en los servidores públicos incertidumbre por su futuro y esto, sumado a la falta de información, provocó que una gran parte de los aspirantes a ingresar al servicio de carrera y, que concluyeron el curso propedéutico, optaran por no presentar el examen de evaluación, ya que pensaron, erróneamente, que si no aprobaban el examen, éste sería tomado como un justificante importante por los nuevos funcionarios

⁵⁹ Dichas cifras fueron obtenidas de manera informal con un funcionario encargado de este proceso, del cual por ética profesional, no se proporciona el nombre, en virtud de que las autoridades de la propia Cámara aún no dan a conocer los resultados de esta primera evaluación.

de la LVIII Legislatura para despedirlos, con el propósito de contar con espacios para el acomodo de sus equipos de trabajo.

Por otra parte, fue rumor generalizado y, que inclusive circuló a través de propaganda, en la cual se exhortaba a los participantes a no presentar el examen de evaluación, porque se argumentaba que las autoridades utilizarían el resultado del éste, como justificante para reducir la plantilla del personal en la H. Cámara de Diputados.

En resumen, la falta de información fue determinante para los pobres resultados obtenidos y sumado a lo anterior, hasta la fecha, la Unidad de Capacitación y Formación Permanente no haya proporcionado los resultados de dicha evaluación, creando con esto aún mas incertidumbre.

- Otro aspecto a destacar, es en el sentido que el proceso de implantación del servicio civil fue apresurado, si se toma en cuenta de que la entrada en vigor del Estatuto (1 junio de 2000) al término de la LVII Legislatura (29 de agosto de 2000), son escasamente 3 meses y un proceso de tal magnitud, requiere de más tiempo en la medida que su implementación se da de forma gradual.

Se considera que hubiera sido más factible dejar en manos de la LVIII Legislatura su implementación y no echarlo a andar de forma precipitada y sin planeación, a no ser que se haya tomado esto, como un lucimiento de logros personales de altos funcionarios de la hoy extinta LVII Legislatura.

Seria importante ver si los Diputados integrantes de la naciente LVIII Legislatura, retoman la base legal en la cual se sustenta la operación y funcionamiento del servicio de carrera de la Cámara de Diputados, logrado con grandes esfuerzos de negociación y conciliación política por sus antecesores, o bien, como sucede siempre en nuestra administración pública desechan y/o modifican la "nueva" Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para hacerla acorde con sus intereses de grupo o de partido y con esto, nuevamente ocurra que los programas y proyectos

tendientes a la profesionalización de los servidores públicos se vean truncado al no existir continuidad en estos, más allá de los cambios de poderes; una continuidad que, paradójicamente, es uno de los objetivos que persigue el servicio civil de carrera.

Lamentablemente, no se tienen más parámetros que sirvan como base para realizar una crítica más profunda sobre lo hecho hasta ahora en materia de servicio civil, en virtud que lo experimentado sólo es el inicio. Ciertamente el logro mayor y más importante es el establecimiento de un marco jurídico el cual sirve como sustento y operación de éste. Las etapas posteriores de este sistema, presagian problemas aún más complejos y difíciles de solventar y solo se espera que los Diputados de la LVIII Legislatura, tengan la capacidad y visión política para enfrentarlos y darles soluciones coherentes y directa, pero además, que estén conscientes que solamente con servidores públicos profesionales, es como ellos van a alcanzar el correcto cumplimiento de sus objetivos institucionales y que el servicio civil es una condición indispensable para lograrlo.

CONCLUSIONES

El fin último y razón de ser de la administración pública, es ser un instrumento eficaz y eficiente para el logro oportuno de los objetivos del Estado, en la medida que éste último, alcanzará su cabal legitimidad con respecto a la sociedad, únicamente si su administración pública cumple con su fin y razón de ser en beneficio de la sociedad.

El Estado mexicano, en su afán por salir de la crisis de legitimidad en la cual está inmerso, se ha dado a la tarea de implementar reformas, planes y programas, tendientes a alcanzar la modernización de su administración pública. De esta forma, a partir de la década de los 60's se inician los programas de reforma más importantes y esa preocupación continúa hasta nuestros días. Sin embargo, en términos generales, los programas hasta ahora aplicados en materia de servicio civil de carrera en México han fracasado, no han respondido a las expectativas para los que fueron diseñados, en la medida que fueron concebidos bajo esquemas de modelos externos, de países más desarrollados que el nuestro y, en otros casos, de esquemas propios de la administración privada. Dichos modelos no correspondían con las características propias de nuestro país y de nuestra administración pública.

Se debe partir de la realidad existente de nuestra administración pública, que es muy diferente a la de los demás países, particularmente a los industrializados, al menos en los siguientes aspectos:

- El acceso a los puestos de toma de decisión dentro de la administración pública, se da generalmente, con base a una serie de contactos y relaciones políticas previamente definidas entre los grupos de poder. Lo anterior, es consecuencia de la excesiva incidencia de la política sobre la administración, es más importante tener un buen contacto o pertenecer a un grupo político, que contar con conocimientos y capacidades suficientes para desempeñar con responsabilidad un cargo público, vicio que únicamente desaparecerá con el establecimiento de un servicio civil de carrera.

En este sentido, el servicio civil de carrera, únicamente puede aplicarse en nuestro país sólo a ciertos niveles operativos.

- Un esquema de servicio civil responde a un ascenso burocrático dentro de la estructura de la administración pública y en México el esquema de servicio público responde a esquemas de poder.

Como resultado de lo anterior, los diversos organismos creados ex profeso para coordinar las acciones encaminadas a instaurar el servicio civil de carrera en las diferentes dependencias y entidades de la administración pública, sólo han elaborado estudios y proyectos, sin que estos lleguen a aplicarse, no han logrado orientar su tarea a fortalecer la calidad y capacidad de los servidores públicos en las dependencias por los impedimentos antes señalados.

En consecuencia, la actualización, la capacitación y el adiestramiento en el sector público son tomadas en cuenta con muy poca seriedad, en la medida que sus programas de capacitación de mayor importancia se reducen a cursos tan triviales que poco o nada aportan al conocimiento del personal y, con respecto a los mandos medios, éstos se reducen aún más por ser personal de confianza y porque no resulta conveniente capacitar a alguien que no cuenta con estabilidad en el empleo.

Por otra parte, las áreas de administración de personal, lejos de destinar tiempo y espacio para formar y capacitar, se convierten en centros de negociación laboral y sindical, que dedican gran parte del tiempo a contratar, llevar incidencias y a emitir constancias de empleo. Lejos se está de capacitar y cuando se quiere establecer un programa para este fin, surge el problema sindical por incremento salarial y mejores prestaciones, pero en mínima parte por exigir un curso de capacitación o de actualización para apoyar la función de la institución pública.

Por lo anterior, es necesario reformular los planes y programas de acción, partiendo del hecho de que su éxito, se basará en la medida que se conformen partiendo de las

características propias de nuestro país: gobierno, territorio, cultura, población y recursos. Los modelos externos que han probado tener éxito en otros países o en la administración privada, se pueden tomar como referentes, con la condición de que deben ser adaptados a los principios propios de la administración pública y sus características, no se trata de adoptar a ultranza un modelo novedoso, sino analizarlo y ver, de sus componentes, que es lo que puede encajar en la administración pública.

Por otra parte, si bien los resultados alcanzados hasta ahora no han sido los óptimos, tampoco todo es fracaso, se ha logrado una mayor experiencia en el manejo de sistemas presupuestarios, de organización y de aplicación de sistemas informáticos altamente sofisticados para la gestión pública.

Además, algunos organismos públicos han logrado importantes metas en materia del servicio civil de carrera: Instituto Federal Electoral, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Relaciones Exteriores, lo cual, sin duda, anima a seguir en esta línea.

El reto es enorme y complejo, se deberá trabajar al menos en los siguientes aspectos, que al parecer están olvidados:

- Con el propósito de contar con cuadros que respondan a las necesidades sociales, políticas y económicas de la administración pública mexicana, es necesario reorientar el servicio civil de carrera, pero bajo un esquema educativo pertinente, es decir, desde las universidades, en donde se deberá inculcar fuertemente a los estudiantes valores éticos, morales y responsabilidad y servicio, que le han de servir como base sólida para evitar los actos de corrupción durante su desarrollo profesional.

En este mismo orden de ideas, sería recomendable brindar la seriedad requerida a los objetivos del Servicio Social, de forma tal, que verdaderamente sea un vínculo a través del cual los futuros servidores públicos establezcan sus primeros contactos con la realidad de nuestra administración pública, conociendo su estructura y forma de organización, y no sólo obtengan de éste, experiencia para sacar fotocopias como

comúnmente sucede, para que éste sea un verdadero semillero del cual germinen futuros servidores públicos preparados acorde con la realidad.

Sí esto último se hubiera tomado en cuenta desde la conformación de los primeros programas promovidos por el gobierno, tendientes a lograr la modernización administrativa, tal vez en estos momentos no estaríamos cuestionando el servicio civil de carrera de forma radical como hasta ahora.

Actualmente, la urgencia por profesionalizar a los cuadros administrativos de la función pública, es un reclamo impostergable. Por un lado el surgimiento de una sociedad más crítica, con mayor madurez política y sobre todo más demandante de servicios públicos de calidad, obliga al gobierno a poner una mayor atención en este aspecto. Por el otro, afortunadamente en nuestro México actual, existe un consenso generalizado entre los políticos y funcionarios públicos de la necesidad de reformar y modernizar a la administración pública por medio de la profesionalización de sus funcionarios que la integran.

Existe la voluntad política y administrativa, prueba de ello es la iniciativa de ley presentada recientemente ante la Cámara de Senadores sobre la implantación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se cuenta con los mecanismos adecuados para este fin, ciertamente falta reorientarlos y perfeccionarlos. Esto sólo será posible en la medida de la cabal y decidida participación del gobierno para profesionalizar a los funcionarios integrantes de su administración, por medio de la implementación del servicio civil de carrera, con el objeto de encontrar nuevas y mejores formas de gestión pública a través de una administración pública moderna, eficiente y eficaz; y de la sociedad al ser ésta, quien evaluará la calidad de los servicios que proporciona el gobierno por medio de una rendición de cuentas.

Por lo anterior, la modernización y profesionalización de la administración pública no debe ser una meta por sí misma ni una moda pasajera, sino un proceso continuo, integral y de

largo plazo con el objeto de garantizar un mejor servicio a la sociedad a la que se debe y en la cual encuentra su razón de ser.

En la actualidad cada vez se habla más de un gobierno plural, pero, posiblemente primero hay que hablar de un gobierno profesional, que pueda hacer frente a los cambios constantes del entorno mundial producto de la globalización de una forma racional, ya que como lo sostiene Michel Crozier : "en un mundo tan complejo, las técnicas y los métodos administrativos clásicos son cada día más inoperantes. La demanda social es cada vez más grande y los medios para responder cada vez menos eficaces, ya que de ahora en adelante están inadaptados a las complejidades de un mundo que, de hecho, ha cambiado su naturaleza".⁶⁰

APOSTILLA FINAL

Nuevamente la sociedad mexicana, ha demostrado estar por encima de la administración pública con la que cuenta, al darnos una muestra de civilidad y madurez política el pasado 2 de julio. Los entornos y el juego político cambian como consecuencia del avance de la democracia, se dejó atrás la era del partido único en el poder y se conforma un nuevo gobierno, en el cual la pluralidad política va a ser determinante, para la conformación de planes y programas tendientes a lograr el desarrollo sostenido.

Ciertamente, el nuevo gobierno tendrá que hacer frente a problemas tan complejos como es el combate a la corrupción, del cual, lo hecho hasta ahora es sólo un mito en la medida de que la normatividad existente al respecto es y resulta inexacta y porque sobre la norma actúa la política y en la cual, aún no existe la voluntad suficiente para corregir desviaciones.

⁶⁰ Crozier, Michel, *El crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad, Obligaciones y Oportunidades. Del Estado Arrogante al Estado Modesto*, INAP, Memoria Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, México, 1989, pág. 27.

La sociedad, cansada de observar y percibir la ineficiencia e ineficacia de los gobiernos anteriores para hacerles frente a problemas tan urgentes de resolver como son la corrupción, la inseguridad y la depreciación en los niveles de vida de la población, ha manifestado su descontento, el cual se reflejó en el voto de los ciudadanos al optar por un cambio en el poder.

El nuevo gobierno, no debe defraudar la confianza que ha puesto la sociedad en él, por lo que deberá de establecer un plan general en el cual el objetivo fundamental sea lograr un desarrollo sostenido, a través del combate a la corrupción, impartición de justicia, atención a las demandas de los grupos más vulnerables, apoyo a las comunidades indígenas y a lograr que la sociedad tenga un nivel de vida aceptable. Por lo que, para lograr lo anterior, es indispensable contar con políticos comprometidos con los objetivos del gobierno y de la sociedad y sobre todo contar con una administración pública la cual esté conformada por funcionarios altamente profesionales y con fuerte sentido de ética, responsabilidad y de servicio, y que para que esto último sea posible, el establecimiento de un servicio civil de carrera es condición indispensable.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. **Gestión Gubernamental y Reforma del Estado**, en Cambio Político y Gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/CONACYT, México, 1992.
- Anaya, Vicente. **Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público**. INAP/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.
- Ávalos Aguilar, Roberto. **La Administración Pública de México: Contexto de su Modernización**, UNAM/Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México, 1998.
- Crozier, Michel, **El crecimiento del Aparato Administrativo en el Mundo de la Complejidad, Obligaciones y Oportunidades. Del Estado Arrogante al Estado Modesto**, INAP, Memoria Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, México, 1989.
- Díaz Casillas, Francisco. **Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público**, INAP/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.
- Duhalt Krauss, Miguel. **La Administración de Personal en el Sector Público. Un Enfoque Sistémico**, INAP, México, 1970.
- Guerrero Orozco, Omar. **Modernización Administrativa, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 56**, INAP, México, 1997.
- Haro Bélchez, Guillermo. **La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional**, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1991.
- Haro Bélchez, Guillermo. **Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas**, INAP, México, 2000.
- Jannetti, María Elena. **Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público**, INAP/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.
- Jannetti, María Elena. **Teoría y Práctica de la Administración Pública en México**, INAP, México, 1992.

- Limón López, Raúl. **El Servicio Civil en México**, ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Derecho Burocrático, México, Colima, Colima, 1999.
- Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. **Por un Gobierno con Resultados**, FCE, México, 1999.
- Pardo, María del Carmen. **Modernización Administrativa en México**, INAP/COLMEX, México, 1991.
- Patiño, Patricio. **Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público**, INAP/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.
- Quiroga Leos, Gustavo. **El Servicio Civil de Carrera**. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Números 14 y 15, INAP, México, 1984.
- Ruiz Ramírez, Rosa. **La Gestión del Archivo General de la Nación para la Modernización de los Archivos de la Administración Pública Centralizada**. (Tesis de Licenciatura), UNAM, FCPyS, México, 2000.
- Ruiz Sacristán, Carlos y Vázquez Cano, Luis I. **La Administración Pública Contemporánea en México**, María Elena Vázquez Nava (Coordinadora), México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación/ Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Sierra Olivares, Carlos. **Administración y Desarrollo de Personal Público**, Adriana Hernández Puentes (coordinadora), INAP, México, 1980.
- Uvalle, Berrones Ricardo, **Visión del Estado Contemporáneo**, *Revista Prospectiva*, Año 3, Número 9, México, 1998.
- Villoria, Manuel. **La Nueva Administración Pública**, Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (Compiladores), Alianza Editorial, Madrid, España, 1997.

PUBLICACIONES

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Artículo 123
- **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**, Artículos 2 y 8.

- **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1999.
- **Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados**, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 2000.
- **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, Presidencia de la República, México, junio 1995.
- **Programa de Modernización Administrativa del Gobierno Federal 1976-1982**, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1996.
- **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana**, Comisión de Administración Pública, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.

INTERNET

- **Página de la H. Cámara de Diputados.** www.cddhcu.gob.mx
- **Partido Revolucionario Institucional** www.pri.org.mx
- **Partido de Acción Nacional** www.pan.org.mx