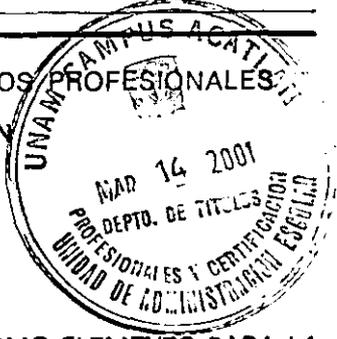




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN



"EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA, COMO ELEMENTO PARA LA PROFESIONALIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL MEXICANA. CASO: SECRETARIA DE DESARROLLO, EVALUACION Y CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA (SEDECAP)"

*Handwritten signature*

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA**  
P R E S E N T A :  
**ANA LAURA ARRATIA PINEDA**

ASESOR: JOSE ENRIQUE BAILLERES HELGUERA



OCTUBRE DE 2000



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.

## AGRADECIMIENTOS

Las primeras gratitudes van dirigidas a mis padres, quienes han sabido guiarme por el camino de la constante superación, con la fortaleza necesaria para resistir las adversidades que se presentan en el camino, así como por el apoyo total que me han brindado en todo momento, pues sin él no me habría sido fácil alcanzar esta meta.

Agradezco también a mis hermanas, por la compañía, cariño y comprensión que siempre me han concedido, sobre todo en aquellos momentos en que más lo he necesitado.

A la familia Zarco Santamaria por sus incontables muestras de amistad con que he contado invariablemente.

A Margarita Alvarado Guzmán† y Margarita Galindo Alvarado, por sus valiosos consejos y quienes han sido ejemplos a seguir. A Monica Galindo Galindo por confiar desde un inicio en mí para introducirme al fascinante mundo de la administración pública.

A todos los profesores que contribuyeron con sus enseñanzas a culminar esta etapa de mi formación académica, sobre todo a los de la ENEP-Acatlán. De manera muy especial al Lic. José Enrique Bailleres Helguera, asesor del presente trabajo, quien me abrió las puertas para alcanzar metas laborales muy importantes para mí y a quien no tengo palabras para agradecerle todo su apoyo.

Al Lic. Rubén Cuevas Plancarte, quien me brindó la oportunidad y la confianza para colaborar con él y así poner en práctica los conocimientos adquiridos a lo largo de mi preparación universitaria, además de compartir conmigo su vasta experiencia como excelente profesional que es, pero sobre todo un gran amigo y a quien siempre le estaré agradecida por todo lo que he recibido de él.

Mi agradecimiento muy especial a Marco Fernando Mier Velasco de quien he recibido un apoyo incondicional al igual que de Lorena Cruz Ramos.

A los compañeros de la generación 1994-1998 de la licenciatura de ciencias políticas y administración pública por su compañía durante nuestra estancia en la Universidad. En especial a Alejandra Méndez Hernández, por su amistad y disposición para proporcionarme la información necesaria para enriquecer este trabajo.

A los miembros del sínodo, Catalina Solís Diego, José Enrique Bailleres Helguera, Juan Montes de Oca Malvaez, Jaime Narez Armenta y José Hernández Escobedo por haberse tomado la molestia de revisar este trabajo y los atinados comentarios que hicieron sobre el mismo.

Finalmente agradezco a aquellas personas que me pusieron obstáculos en el camino, pues la perseverancia por superarlos y alcanzar mis metas ha fortalecido mi carácter y desarrollado mi espíritu.

Para todos ellos mi eterna gratitud.

ALAP

## INDICE

Página

### INTRODUCCIÓN

#### 1. MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL

1.1 Sobre el concepto de administración pública.....	3
1.2 El servidor público y sus valores.....	8
1.3 La modernización de la administración pública en nuestro país.....	14
1.4 Hacia la profesionalización del servidor público.....	20
1.5 Necesidad de un sistema integrado de personal para la implantación del servicio civil de carrera.....	23

#### 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO Y MARCO LEGAL ACTUAL

##### 2.1 Recuento histórico del servicio civil de carrera

2.1.1. Imperio azteca.....	39
2.1.2. Época colonial.....	43
2.1.3. Época independiente.....	45
2.1.4. Periodo posrevolucionario.....	48

##### 2.2 Normatividad relacionada con el servicio civil de carrera

2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	59
2.2.2. Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.....	60
2.2.3. Ley Federal de Responsabilidades del Servidor Público.....	61
2.2.4. Ley de Premios Estímulos y Recompensas Civiles.....	62
2.2.5. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.....	64
2.2.6. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.....	65

3. EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES RELACIONADAS CON EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	
3.1 Sobre el ámbito internacional.....	71
3.2 En el contexto nacional en el ámbito federal.....	92
3.3 En la administración pública estatal.....	106
3.4 ¿Qué tan efectivos han resultado los modelos de servicio civil de carrera en nuestro país?.....	112
4. IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO, EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (SEDECAP) DEL ESTADO DE PUEBLA	
4.1 Diagnóstico de la administración de recursos humanos en la dependencia.....	120
4.2 Análisis del marco legal estatal vigente.....	124
4.3 Estrategia de implantación.....	130
4.4 Elementos esenciales de la SEDECAP.....	131
4.5 Modificación a los esquemas de administración de recursos humanos para la implantación del servicio civil de carrera.....	134
4.6 Perspectivas de consolidación del servicio civil de carrera en la SEDECAP.....	142
CONCLUSIONES	151
ANEXOS	159
BIBLIOGRAFÍA	184

## INTRODUCCIÓN

En nuestro país, tanto el Estado como la sociedad se encuentran en un proceso de cambio, lo cual implica examinar cuidadosamente las funciones que desempeña la administración pública, de tal manera que su papel se vincule a esta transformación que emerge de la articulación entre gobierno y sociedad, al convertirse esta última, en firme demandante de sus necesidades, exigiendo al primero, eficiencia, eficacia, oportunidad y calidad en las acciones que realiza.

En este contexto la administración pública se conceptualiza como aquella actividad encaminada a la satisfacción, directa o indirecta, de las necesidades públicas políticamente definidas. Así, la obligación de toda institución pública es servir a la sociedad, debido a esto, el servicio público cada día adquiere mayor importancia y se convierte en una necesidad entenderlo como el camino a través del cual las acciones del gobierno producen beneficios a la sociedad, dejando atrás la visión que lo relaciona con un mal necesario, dotado de gran cantidad de trámites y procedimientos.

Para lograr que el servicio público cumpla su cometido, es necesario que la administración pública moderna se integre por personal profesional, competente y calificado, pues tiene a su cargo realizar adecuadamente las funciones públicas que le son asignadas previamente.

El hilo conductor del presente trabajo es indagar la necesidad de la implantación del servicio civil de carrera en dependencias y entidades estatales, en el contexto de modernización administrativa, así como las condiciones necesarias, obstáculos y beneficios presentes antes, durante y después de dicho proceso, que tiene como propósito contar con una administración pública eficaz, eficiente, efectiva, oportuna y de calidad.

A pesar de los esfuerzos realizados, el modelo de administración de recursos humanos vigente en México, aún conserva deficiencias que impiden al gobierno ofrecer mejores servicios a los menores costos, por lo cual resulta impostergable el implantar un servicio civil de carrera en las dependencias y entidades, que permita al personal desarrollar una carrera administrativa que incluya las diversas etapas de la administración de recursos humanos, desde el reclutamiento del personal hasta el retiro del mismo, pasando por la selección, inducción, capacitación, evaluación del desempeño, así como promociones y estímulos.

El servidor público debe ser un profesional especializado que atienda oportunamente los asuntos públicos, utilizando no sólo los conocimientos teóricos que posee, sino también la experiencia que adquiere con su desempeño diario y a través del tiempo. En este sentido, la profesionalización es un factor mediante el cual se lograría imprimir altos índices de eficiencia, eficacia efectividad, productividad y calidad en el servicio público.

México ha contado desde hace muchos años con disposiciones jurídicas e institucionales para regular las funciones de los servidores públicos. Sin embargo, dichas disposiciones no siempre han estado vinculadas de manera sistemática y por lo tanto, el sector público carece de la normatividad necesaria para implantar adecuada y obligatoriamente un sistema integral y funcional de profesionalización.

Las experiencias en torno a la implantación del servicio civil de carrera en dependencias y entidades de la administración pública en México, son aisladas e incipientes. Actualmente, en México, sólo existen algunas dependencias y entidades en el ámbito federal que han logrado establecer un servicio profesional, registrándose algunos casos con mayor grado de madurez y otros, en los cuales se han aplicado sistemas de profesionalización sólo parcialmente.

Sin embargo, de lo señalado con anterioridad, prevalece la idea de hacer de la profesionalización del servidor público una tarea exclusiva y extensiva de la administración pública federal, descuidando este propósito en las administraciones estatales

y municipales, no obstante que dichos niveles de gobierno se presentan rezagos importantes en la materia y el incluir gradualmente programas de servicio público de carrera no resulta ser tan complejo, además de tener consecuencias favorables.

El objetivo del presente trabajo es señalar la importancia que tiene el contar con un servicio civil de carrera que permita otorgar certidumbre, confianza y una mejor preparación a los servidores públicos, que modifique actitudes y valores, a fin de que se obtengan mejores resultados en su desempeño.

En el capítulo primero se pretende exponer el significado teórico de la modernización administrativa y los aspectos que ésta integra, con el propósito de tener un panorama general de los cambios que se están generando al interior de la administración pública, dentro de los cuáles se hace presente el tema de la profesionalización y el servicio civil de carrera como elemento para lograr lo anterior. Asimismo, se explicará teóricamente las actividades lo que se entiende como administración integral de recursos humanos, que implica acciones conducentes en beneficio de procedimientos eficientes para el reclutamiento, selección, inducción, capacitación, evaluación del desempeño, promociones y retiro del personal. Lo anterior, permite contar con servidores públicos que logren serias y relevantes transformaciones en la administración pública para que se alcancen metas y objetivos planteados previamente, coadyuvando al bienestar social, razón de ser de dicha disciplina.

En el capítulo segundo está enfocado, en primera instancia a presentar una breve reseña histórica del servicio civil en nuestro país, desde la época del imperio azteca hasta nuestros días, con la finalidad de contar con elementos que nos permitan conocer los antecedentes que se tienen para la implantación de un sistema eficiente de recursos humanos dentro del sector público. En segunda instancia, se presentan los ordenamientos legales y normativos vigentes, que regulan la administración de recursos humanos en la administración pública y saber si éstos de alguna manera se orientan a la existencia del servicio civil de carrera o, si por el contrario, lo obstaculiza. El marco legal que se muestra abarca tanto el ámbito

federal como el estatal, éste en el caso específico del estado de Puebla, debido a que es el tema que nos ocupa.

El tercer capítulo incluye algunas experiencias en torno a la existencia del servicio civil de carrera tanto a nivel internacional como en el ámbito nacional dentro de la administración pública federal, para concluir con las experiencias en el ámbito estatal. Dicha presentación tiene como objetivo mostrar las diferencias que existen en tales ámbitos, así como las deficiencias que se pueden detectar, para determinar si esos modelos realmente han funcionado y han producido beneficios tanto al interior, como al exterior de las dependencias y/o entidades en las que se regulan por el servicio civil de carrera.

En el cuarto capítulo se presentan las experiencias que se tienen en torno a la implantación del servicio civil de carrera en una dependencia de la administración pública estatal que es la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública (SEDECAP), del Estado de Puebla. Se explicará el procedimiento que se siguió para lograr implantar dicho sistema de recursos humanos, respondiendo a una necesidad del gobierno, ya que durante el sexenio 1993-1999, se estableció como eje rector del Plan Estatal de Desarrollo alcanzar una Nueva Forma de Gobierno, utilizando como estrategia para consolidar ésta, el “Programa de Desarrollo Administrativo y Calidad del Gobierno del Estado de Puebla”.

Este programa planteó como visión del servidor público “ser parte fundamental del proceso de cambio de la administración pública, participando y promoviendo la eficiencia y eficacia del servicio público”. Para ello y como una de las estrategias de desarrollo administrativo y calidad fue lograr la profesionalización del recurso humano.

Por lo anterior, la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública (SEDECAP), diseñó el Programa de Servicio Civil de Carrera, el cual fue implantado para coadyuvar a la profesionalización de los servidores públicos. Asimismo, durante este capítulo se hará énfasis a los obstáculos que se presentaron durante la realización de las acciones, sobre todo debido a que el sexenio estaba por concluir y

después, con la nueva administración. Además, se mencionarán los logros obtenidos y se incluirán, como anexos, los documentos legales y normativos que se diseñaron e implantaron para poder contar con un servicio civil de carrera eficiente.

Finalmente, en el apartado de conclusiones, y como resultado de la información de los capítulos precedentes, se analizará la importancia de contar con un servicio civil de carrera que permita modernizar y alcanzar los objetivos planteados por la administración pública estatal, específicamente en el Estado de Puebla, caso de interés especial para el presente trabajo.

## **CAPÍTULO 1**

### **MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL**

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

### 1.1 SOBRE EL CONCEPTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Hablar de administración pública es, sin duda, un tema bastante amplio que se relaciona directamente con el gobierno existente en una sociedad determinada, así, desde que ésta surge como tal, aparecen organizaciones que la dirigen razón por la cual desde la antigüedad ya se contaba con una administración pública aunque posiblemente no bajo esa denominación y con otras funciones primordiales, pues estas varían en tanto la sociedad cambia. Diversos autores han aportado definiciones, que se presentan enseguida, en torno a la administración pública, algunos enfocados desde el punto de vista de la ciencia política, de la administración, o bien del derecho, sin embargo todas ellas aportan elementos de los cuales se pueden sustraer un concepto más amplio.

Woodrow Wilson sostiene que "la administración es la parte más ostentable del gobierno, es el gobierno en acción, es el conjunto del ejecutivo operante, el más visible del gobierno

...

... la administración está fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, no debe tolerarse que ella maneje las oficinas administrativas..."<sup>1</sup>

En 1937 Luther Gulik en un estudio delimitó el ámbito de la administración pública y la definió así: "la administración pública es aquella parte de la administración que tiene que ver con el gobierno, y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también

---

<sup>1</sup> Woodrow Wilson. "El estudio de la administración" citado por Muñoz Amato, Pedro "Introducción a la Administración Pública", Fondo de Cultura Económica, pp. 16-17.

en relación con las ramas legislativa y judicial. La administración pública, es pues, una división de la ciencia política."<sup>2</sup>

Marshall E. Dimock en el mismo año de 1937 realizó una definición más amplia: "... la administración se refiere al "qué" y al "cómo" del gobierno. El "qué" es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para llevar a cabo la tarea. El "cómo" son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito a los programas cooperativos. Cada uno de éstos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis que se llama administración ..."<sup>3</sup>

Herbert A. Simon, calificado como un científico político, afirma que la "administración pública significa en el uso corriente, las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y locales; las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y las legislaturas de los Estados; las corporaciones del gobierno; y ciertas otras entidades de carácter especializado. Se excluyen específicamente los organismos legislativos y judiciales del gobierno y la administración que no es gubernamental."<sup>4</sup>

Pedro Muñoz Amato define a la administración pública, de acuerdo a lo que sostiene, son sus elementos esenciales:

"En un sentido amplio, es el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y cómo se atienden los intereses públicos.

---

<sup>2</sup>Gulik, Luther "Science, "Values and Public Administration", citado por Chávez Alcazar, Margarita. "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana", p. 15.

<sup>3</sup> Dimock Marshall. "The Study of Administration", citado por Margarita Chávez Alcazar en su libro titulado "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana", pp. 15-16.

<sup>4</sup>Herbert A. Simon, "Administrative Behavior", New York, 1947, citado por Joseph L. Massie. "Bases esenciales de la administración", Editorial, Diana, México, 1975, p. 35.

Sus elementos esenciales son:

1. Planificación. La formulación de programas, especialmente la integración del plan a largo plazo.

2. Administración de personal. La selección, educación y dirección de las personas que han participado en las tareas gubernamentales.

3. Organización y métodos. La ordenación de las estructuras institucionales: división de trabajo, jerarquías y relaciones de autoridad, controles, grado de centralización y descentralización, sistematización de procedimientos.

4. Relaciones de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativa y judicial. El sistema de gobierno en su significado total, incluyendo consideraciones específicas sobre las relaciones de sus diversas partes y la responsabilidad de los administradores ante el pueblo..."<sup>5</sup>

Rafael Bielsa, sostiene que "la ciencia administrativa [pública] podría ser definida como la rama de las ciencias sociales que trata de descubrir y de explicar la estructura y las actividades de los órganos que, con la autoridad del poder político, constituye la maquinaria del Estado y de las instituciones públicas"<sup>6</sup>

Jimenez Castro Wilburg conceptualiza a la administración pública como "la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado."<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>Muñoz Amato, Pedro. "Introducción a la Administración Pública", México, Fondo de Cultura Económica, México, p. 25.

<sup>6</sup> Bielsa, Rafael, "Ciencia de la Administración", Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de la Universidad del Litoral, 1937, p. 41.

<sup>7</sup>Jimenez Castro, Wilburg, op. cit. , p. 181-182.

Por lo antes expuesto, las definiciones que se han formulado sobre la administración pública son diversas, independientemente de ello, la finalidad básica de la administración pública es lograr el bienestar de la sociedad a la cual dirige. Así, este último autor citado, va más allá de un concepto de administración pública y le adiciona el desarrollo integral, debido a que todas las administraciones públicas deben estar orientadas hacia el desarrollo, y conceptualiza a la administración pública para el desarrollo integral, como "el conjunto de aptitudes y actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estructuras institucionalizadas que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socioculturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa superable a otra más elevada, en términos de satisfacciones para todos ellos".<sup>8</sup>

Así, también se puede afirmar que la administración pública es el medio a través del cual se materializa la relación entre el Estado y la sociedad, y con la finalidad de lograr esto, existen dependencias y entidades que forman la estructura orgánico-administrativa gubernamental para cumplir atribuciones, funciones y programas de los cuales derivan la prestación de bienes y/o servicios a la ciudadanía.

En todas las definiciones existen elementos comunes y relacionados entre sí, que por el hecho de llevarlos a la práctica, tal como se expresan teóricamente, la administración pública que se ejerce en nuestro país realmente cumpliría con sus funciones básicas y de esta manera cubrir las expectativas de la sociedad. Lamentablemente esto no ha sucedido, pues actualmente tenemos grandes problemas, tanto en el ámbito político, económico y social.

Así pues, si analizamos los elementos más importantes y recurrentes de las definiciones y de la actividad real de la administración pública, encontramos grandes problemas que a continuación se describen:

---

<sup>8</sup>Ibidem., pp. 220-221.

- A pesar de la existencia de normas o leyes, las cuales sirven como marco de actuación de las distintas dependencias y entidades que conforman la administración pública, tanto federal, estatal o municipal, en diversas ocasiones se les proporciona un uso distinto, hasta el hecho de pasarlas por alto con el propósito de beneficiar a los "Servidores Públicos", alcanzando éstos objetivos totalmente distintos a los establecidos en el deber ser.
- En teoría, las funciones de la administración pública están enfocadas a cubrir las necesidades de la sociedad, pero para lograr esto, debe existir un acercamiento real con los ciudadanos, mismos que deberán dar a conocer sus principales problemas y necesidades en beneficio de la comunidad. La idea anterior no se maneja así en la realidad, sino más bien impera un distanciamiento entre la administración pública y los ciudadanos, motivo por el cual no se satisfacen dichas necesidades. Para lograr superar este problema debe existir una comunicación abierta y recíproca entre sus protagonistas y en la medida en que se cubra este objetivo funcionará de mejor manera la administración pública.
- Otro aspecto importante y vale la pena resaltar, es el hecho de que con la finalidad de llevar a cabo sus funciones, la administración pública se auxilia de procedimientos, pero, desafortunadamente existen en grandes cantidades, entorpeciendo la agilidad y eficacia con que se pueden ejecutar las acciones emprendidas por las dependencias y entidades. En virtud de lo anterior, es necesario que exista una simplificación del gran número de procedimientos, si bien es cierto que desde la década anterior se comenzó una etapa de simplificación administrativa, todavía hay mucho por hacer en esta materia, sobre todo si nos auxiliamos de los grandes avances tecnológicos registrados en los últimos tiempos, específicamente en materia de informática.
- Al interior de las dependencias y entidades se percibe un número bastante significativo de unidades administrativas que las conforman, con lo cual se genera una incomunicación entre ellas mismas y lo más grave es la dificultad por lograr la unidad

de dichas organizaciones y el trabajo de sus integrantes dirigido hacia un mismo objetivo. Para evitar esto, es necesario contar con una organización, aunque sea compleja, pero bien comunicada e interrelacionada.

Como respuesta a los problemas antes señalados se han llevado a cabo diversas acciones para modificar paulatinamente esquemas tradicionales de administración pública, con lo cual se pretende consolidar su modernización, tema que se ampliará más adelante.

## 1.2 EL SERVIDOR PÚBLICO Y SUS VALORES

Antes de abundar sobre los valores que debe poseer todo servidor público, es necesario considerar lo que se ha conceptualizado como servicio público, debido a que todo el personal que se desempeña en la administración pública, por consiguiente, debe realizar un servicio público, es decir, sus funciones radican y se orientan, precisamente, en servir a la ciudadanía, actividad que en muchas ocasiones se descuida, se olvida o simplemente se pasa por alto.

Es así como, Rubén Vargas Esquer sostiene que el servicio público "es un servicio de carácter técnico, prestado al público de una manera regular y sistemática con el propósito de satisfacer una necesidad pública, por una institución gubernamental"<sup>9</sup>.

En el Estado moderno el servicio público implica la noción de la actividad final del Estado, o bien, las funciones del gobierno. Estas logran materializarse a través de la función que desempeñan el recurso humano, o sea el servidor público, debido a que es el único capaz de instrumentar los programas de gobierno y alcanzar los objetivos y metas que se fijan previamente en las dependencias y entidades que integran la administración pública, en sus distintos niveles de gobierno.

---

<sup>9</sup>Chávez Alcazar, Margarita op. cit. p. 21.

Ahora sí, pasemos a definir lo que se entiende como *servidor público* utilizando dos puntos de vista: el jurídico y el administrativo.

Respecto al ámbito jurídico, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

"... se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular; a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral,..."<sup>10</sup>

Es así, que se consideran como servidores públicos federales, el Presidente de la República, los diputados, senadores y magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los trabajadores de base o confianza que ocupen plazas del gobierno federal en cualquiera de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Las Constituciones locales de las entidades federativas establecerán "... para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y municipios."<sup>11</sup>

Desde el punto de vista administrativo, se puede definir al servidor público como "Aquella persona que, en virtud de la relación laboral establecida con el Estado mediante un nombramiento expedido por autoridad competente o contrato celebrado entre las partes, presta sus servicios en el desempeño de una función social, orientada de manera directa o indirecta al servicio de la sociedad, bajo principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia,

---

<sup>10</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>11</sup>Ibidem, artículo 108.

resguardo del interés colectivo, honradez y lealtad a la institución gubernamental y a la ciudadanía."<sup>12</sup>

El servidor público es elemento indispensable para que los actos de autoridad, la provisión de bienes y/o servicios lleguen oportuna e idóneamente a los usuarios y se haga extensivo el beneficio hacia toda la sociedad.

Dentro de este contexto, se puede afirmar que "el empleo en el sector público constituye un medio y un fin para el servidor público.

Un medio, porque significa una forma de vida y de satisfacción de sus necesidades económicas, a través de la remuneración que percibe por la realización del trabajo.

Un fin, porque le permite satisfacer sus necesidades de desarrollo personal, de autorrealización y de servicio a sus semejantes."<sup>13</sup>

Así, el servidor público como elemento fundamental y activo del gobierno, en sus distintos niveles, debe guiar su actuación mediante un sistema de valores, cuyo contenido de atributos morales e intelectuales determinan actitudes y orientan las acciones que llevan a cabo los servidores públicos para cumplir con los objetivos y metas planteados por las dependencias y entidades, todos ellos en busca de un bienestar social.

Estos valores, que son básicos, pero que deben estar presentes con la finalidad de propiciar una relación positiva y productiva con la ciudadanía son: legalidad, honradez, vocación de servicio, eficiencia, eficacia, imparcialidad y lealtad, mismos que se explican a continuación.

---

<sup>12</sup>Haro Bélchez, Guillermo. "Cómo servir mejor a los ciudadanos". Instituto Nacional de Administración Pública, 1999. p. 24.

<sup>13</sup>Ibidem. p. 41.

**Legalidad.** Es la obligación que tiene el servidor público de “actuar siempre con respeto y estricto apego a las disposiciones contenidas en las distintas leyes, reglamentos y normatividad aplicables al ejercicio de las funciones a su cargo.”<sup>14</sup>

En este sentido, cualquier actividad que desempeñe el servidor público fuera o al margen del marco de la ley o de la norma administrativa, se debe considerar ilegal, motivo por el cual dichos actos deben sancionarse conforme a las leyes de responsabilidades, ya sea federales o estatales.

**Honradez.** Este valor implica una actuación libre de desvíos de cualquier naturaleza. El Estado deposita al servidor público la confianza plena para que realice las funciones asignadas, por lo tanto debe responder a esto mediante un quehacer transparente, lleno de probidad, como una manifestación consecuente con su calidad de persona honrada, incapaz de conducirse en el quehacer público con deshonestidad o falta de probidad.

Algunos de los desvíos en que puede incurrir el servidor público son: cohecho, uso indebido de recursos económicos-presupuestales, materiales o de personal para beneficio propio o de terceros ajenos a la dependencia o entidad; abuso de autoridad, mal uso de la información, tráfico de influencias, entre otros.

**Lealtad.** Es un valor abstracto pero su sentido cobra presencia cuando el servidor público asume convencido el compromiso de institucionalidad y de orden disciplinario, es decir, debe ser en todo momento leal con la institución, dependencia o entidad, en la que presta sus funciones y con la que tiene una relación laboral y de servicio público.

Cuando se habla de institucionalidad lo podemos referir a las siguientes conductas: reconocimiento a las estructuras jerárquicas; respeto al marco jurídico y administrativo; orgullo de pertenencia a la institución; dignidad en el ejercicio del cargo; respeto a los compañeros de trabajo; cuidado y protección de los bienes del organismo.

---

<sup>14</sup>Ibidem. p. 46.

Asimismo, por un lado tenemos a la persona que realiza las funciones y por otro, al conjunto de atribuciones conferidas a la dependencia o entidad y en este sentido, la lealtad tiene que ver con la fusión de estos dos elementos, además de los medios que se ponen a su disposición para el desarrollo de las actividades y correcto funcionamiento de las unidades administrativas que integran a la dependencia o entidad.

**Imparcialidad.** Se refiere a que la orientación que el servidor público otorgue a los asuntos bajo su responsabilidad y las decisiones que al respecto tome o sugiera a sus superiores debe mantenerse alejada de intereses de tipo personal que tiendan a favorecer o a perjudicar a un tercero. Debido a que el servidor público forma parte de una dependencia o entidad tiene la función de servir a todos los miembros de la comunidad correspondiente, sin hacer distinciones por aspectos políticos, religiosos, culturales, raciales o sociales.

**Eficiencia y eficacia.** La eficacia, en el contexto de función pública, la podemos entender como “la capacidad para lograr objetivos y metas, cumplir con programas o proporcionar un bien o servicio conforme a las condiciones esperadas de oportunidad y calidad.

La eficiencia se define como la obtención de resultados en los términos esperados y al más bajo costo posible, lo que implica el aprovechamiento óptimo de los recursos empleados en la consecución del fin propuesto.”<sup>15</sup>

Estos valores son susceptibles de medirse, debido a que las actividades realizadas por los servidores públicos se convierten en resultados de la gestión gubernamental, los cuales son evaluados constantemente. En primer lugar, por el ciudadano, en su calidad de receptor del bien o servicio; en segundo, por la propia administración pública, por el hecho de contar con normas y procedimientos de seguimiento y control para el cumplimiento de metas, objetivos, planes y programas, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo; finalmente, por el servidor público que puede y debe comparar los resultados que obtiene con su trabajo, con respecto de los que el ciudadano y el superior jerárquico le demanda.

---

<sup>15</sup> Ibidem, p. 50.

Así, el servidor público tiene el compromiso de cumplir los objetivos previamente establecidos en cuanto a la materia que corresponde a sus funciones, alcanzando las metas con criterios de oportunidad, suficiencia, calidad y racionalidad económica; en lo cualitativo y en lo cuantitativo, en los tiempos previstos y haciendo uso óptimo de los recursos disponibles y asignados.

**Vocación de servicio.** Este valor se manifiesta cuando: el desempeño del servidor público responde a las prioridades derivadas de las necesidades sociales; el trato que ofrece al usuario de bienes o servicios es cordial, de respeto y profesional; y los resultados obtenidos satisfacen a la ciudadanía y son eficientes para la dependencia o entidad.

La vocación de servicio se relaciona con una actitud positiva que implica, “que los funcionarios, al mismo tiempo que han de arreglarse con menos recursos, se enfrentan a presiones crecientes derivadas de las exigencias de unos servicios de mejor calidad por parte de los ciudadanos”<sup>16</sup>

En el desarrollo del país influye de manera directa la conciencia social y actuación de los servidores públicos, razón por la cual su desempeño debe apegarse a los valores antes mencionados.

Actualmente, los administradores públicos deben enfocar sus esfuerzos para configurar la ética en la profesión, ya que su papel en la administración ha cambiado a través del tiempo, de acuerdo a la reestructuración del sector público, lo cual ha influido en la gestión de la ética y la conducta.

---

<sup>16</sup> Campos A.T. Ricardo, “Gobernación y Ética Pública”, Géminis Editores, México, 1999, p. 81

### 1.3. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN NUESTRO PAÍS

Antes de abordar el tema de la modernización administrativa y después de haber presentado un panorama general de la administración pública, se sugieren dos comportamientos de ésta:

- a) “Como un componente del sistema político, totalmente subordinada a él, sin que esto signifique un obstáculo para la modernización.
- b) Como un elemento independiente que acelera la modernización del país, porque funciona mejor, obtiene así más consenso y contribuye a que el Estado en el que actúa se fortalezca al conseguir más legitimidad.”<sup>17</sup>

Estos comportamientos opuestos, subordinación-autonomía, han prevalecido en distintas etapas históricas de la administración pública en nuestro país, sobretodo a partir de los años cuarenta, cuando prevalecía una centralización de las decisiones políticas y la intervención del Estado en la economía era fundamental, complicando la organización de la administración pública. Sin embargo, este periodo no es estático sino que existe una constante transformación, principalmente de los ciudadanos mismos que han ampliado su participación en la vida política de México, razón por la cual los gobiernos se enfrentan con la necesidad de adaptar su estructura a las nuevas condiciones, demandas y oportunidades, tales como: situaciones políticas totalmente nuevas, nuevas demandas políticas, institucionalización –particularmente en el ámbito político- y, nuevos valores y actitudes.

Así, se define a la modernización administrativa como “la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias.”<sup>18</sup> Podemos afirmar que finalmente lo que se

---

<sup>17</sup> Pardo, María del Carmen, “Modernización de la Administración Pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública- Colegio de México, 1991, p. 15.

<sup>18</sup> Ibidem. p. 19.

pretende es llevar a cabo una reorganización, que implica un "cambio consciente, dirigido e inducido en la maquinaria del gobierno."<sup>19</sup>

Entre los posibles objetivos de la modernización administrativa se destacan los siguientes:

- a) Eficiencia administrativa, que implica ahorrar recursos a través de la simplificación de formas, agilidad en procesos y procedimientos, fin a la duplicación de funciones y acercamientos adecuados entre organización y métodos.
- b) Reducción de graves y arraigadas debilidades, tales como: la corrupción, el favoritismo, cotos de poder, clientelismo, arreglos corporativos, lealtades burocráticas, compromisos políticos, entre otras.
- c) Cambio de los principales factores del sistema administrativo, para ajustarlos a un modelo ideal, de los cuales cabe destacar la introducción de esquemas eficaces de servicio civil de carrera, tendencia hacia el proceso automático e integrado de datos y bancos de información en todas las materias y en todos los niveles de gobierno; purificación de las disposiciones jurídico-administrativas y estricto apego sólo a la que resulte necesaria para regular a la administración pública, así como reducir la compleja estructura orgánica de todo tipo de organizaciones públicas.

Estos objetivos básicamente, se enfocan al interior de las organizaciones, razón por la cual a continuación se mencionan algunos vinculados con el papel social del sistema administrativo.

- a) Acercamiento de los servidores públicos que realizan las políticas, a los ciudadanos, con el propósito de conocer sus necesidades y demandas.

---

<sup>19</sup> Leemans, A.F., "Como reformar la Administración Pública", Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 20.

b) Cambio de la división de trabajo entre el sistema administrativo y el sistema político. Esto, mediante la reducción del poder de los funcionarios públicos impuestos por cuestiones políticas o incrementando la autonomía profesional del aparato administrativo y robusteciendo su influencia en la elaboración de políticas.

Hacer más con menos normas, manuales, procedimientos, papeleo, espacios, instituciones o personas es la tarea. Así el trabajo administrativo será económico, rápido, fácil, de mejor calidad y apto para alcanzar las metas planteadas.

Dentro de este contexto, para la administración también resulta prioritario aumentar su efectividad social es decir, su actuación debe orientarse a ser productiva en términos sociales. La modernización de la administración pública no empieza por definir su tamaño como se afirma constantemente, sino que inicia por redefinir sus funciones y su organización para garantizar su eficiencia y eficacia en su capacidad de respuesta frente a los requerimientos sociales.

“Modernizar a la administración pública es retomar el camino hacia un modelo de desarrollo participativo, plural, democrático y socialmente justo. Un modelo que restituya la credibilidad en las instituciones públicas y en la capacidad de aporte de cada mexicano. Un sistema que valide la contribución individual de cada una de sus partes y les dé contexto nacional.”<sup>20</sup>

Actualmente, la acción del gobierno más que enfocarse en la omnipresencia de las instituciones públicas debe basarse en el correcto encauzamiento de la acción ciudadana, es decir, lograr la participación y la corresponsabilidad de todos los miembros de la sociedad. También la modernización administrativa “consiste en vislumbrar una política administrativa-institucional de Estado, sustentada en una reingeniería de procedimientos en las instituciones gubernamentales con el objetivo de lograr eficiencia y eficacia en su

---

<sup>20</sup> Teutli Otero, Guillermo, “Apuntes sobre la modernización de la administración pública en México”, en Víctor E. Bravo Ahuja (coord.), “Tendencias contemporáneas de la administración pública, México, Editorial Diana, 1989, p. 348.

gestión a través de la transformación de dependencias en unidades independientes orientadas a resultados mediante la definición clara de objetivos por alcanzar en el mediano y largo plazo.”<sup>21</sup>

La administración pública debe lograr adaptar el poder público a las exigencias de una comunidad dinámica que cada vez reclama una mejor y más ágil respuesta a sus demandas.

El objetivo de los esfuerzos enfocados por modernizar a la administración pública es que los ciudadanos recuperen la credibilidad en el gobierno, y éstos cuenten con estructuras administrativas más eficientes, pero sobre todo, comprometidas con las verdaderas demandas, expectativas y necesidades de la sociedad.

La administración administrativa es tarea y atañe no sólo a los gobernantes y servidores públicos sino también a los ciudadanos, razón por la cual debe ser democrática que implica la existencia de servidores públicos comprometidos e identificados con el proyecto nacional.

Asimismo, el concepto de modernización de la administración pública, de acuerdo a lo planteado por Enrique Cabrero<sup>22</sup>, tiene distintos niveles de análisis:

- a) Un primer nivel se refiere a la eficiencia. Así, la modernización implica un proceso de transformación de una administración pública ineficiente, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas, razón por la cual se considera indispensable la

---

<sup>21</sup> Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés, “Por un gobierno con resultados”, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p.17.

<sup>22</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, “Del administrador al gerente público”, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1997.

racionalización de recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas.

A partir de esta visión, las soluciones que se plantean con mayor frecuencia son: redimensionamiento del aparato; racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros; y nuevas estructuras administrativas.

En México, en los años 70's el gobierno federal comenzó a expandirse de manera significativa, debido a que el sector público abarcaba un "conjunto de actividades, instrumentos y órganos bajo control directo que le permitían intervenir en el proceso socioeconómico, promoverlo y participar en él, producir y tener una importante presencia en la distribución y destino de bienes y servicios."<sup>23</sup> Debido a lo anterior, prevaleció la centralización en las decisiones y abundancia en el gasto público, teniendo como resultado un Estado nacionalista y paternalista.

A partir de 1982, nuestro país enfrentó graves problemas económicos, desequilibrio en las finanzas públicas, además de la ineficiencia y escasa competitividad internacional del gran número de empresas paraestatales existentes. Fue entonces cuando comenzó a plantearse y llevarse a cabo la reestructuración o redimensionamiento del sector paraestatal. Esta fue una medida tomada en el ámbito internacional, pero dicha privatización se presenta en distintas condiciones, tal como lo sostiene Javier Laynez "mientras que países como Inglaterra o Francia privatizan porque los gobiernos en turno creían en un cambio estructural de la economía y por ende de la sociedad civil, los países en desarrollo privatizan por necesidad económica, o dicho de otra manera, ante la presencia de una situación coyuntural que impone el saneamiento de las finanzas públicas"<sup>24</sup> y más concretamente en el caso de México, también "la privatización aparece como una exigencia o condición previa a toda negociación así como al otorgamiento de nuevos créditos".<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Zedillo, Ponce de León Ernesto, "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989, p. 194.

<sup>24</sup> Laynez, Javier, "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en México", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989, p. 127.

<sup>25</sup> *Ibidem.*, p. 127.

Sin embargo, ante este panorama es preciso cuestionar el hecho de que si achicar incrementa la eficiencia, o sólo es una forma de buscar pequeñas ineficiencias en lugar de grandes ineficiencias. El gobierno es obeso cuando en cumplimiento de sus responsabilidades duplica recursos, complica trámites y defiende ineficiencias. Deja de ser obeso no cuando se retira de algunas áreas de las que participa sino cuando se reestructura para ser eficiente y eficaz.

b) Un segundo nivel de análisis se refiere a la eficacia. Dentro de este contexto se concibe a la modernización como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Así, la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales. La crisis del aparato desde esta perspectiva tiene dos niveles:

- 1) Visión orgánica, que hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura del poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración.
- 2) Visión mecánica, que concibe a las organizaciones públicas como aparatos monolíticos y mecánicos, donde se funcionaría en términos de una racionalidad legal. Esta visión normativa supone que el mal organizacional se encuentra en lagunas en la reglamentación, definición de áreas de competencia, manuales, organigramas, decretos, etc., por tal razón, se propone como solución un proceso de modernización que permita cambios en la estructura normativa para erradicar las tendencias no deseables; la mayor parte de los procesos de reforma administrativa se ubican en esta concepción.

c) Un tercer nivel se refiere a la legitimidad, en el cual percibe la modernización como un proceso necesario que reestablezca el diálogo Estado-sociedad como solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal.

En este nivel la administración pública es percibida como un aparato que se reproduce a sí mismo, de dominación, unilateral y autoritario, desvinculado de la sociedad civil, la cual busca nuevas formas de organización social, colectiva y autónoma, evitando al máximo la dependencia del aparato estatal. Así, el objetivo de la modernización es el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad. Una administración eficaz se transforma en factor de estabilidad social y es la mejor garantía para que un gobierno sea estable y adquiera legitimidad.

Un proceso de modernización de la administración pública, debe contemplar los tres niveles y lograr la transformación a un aparato con eficiencia en su funcionamiento, mayor precisión y eficacia en su acción y más legítimo en su quehacer.

Todo lo expuesto con anterioridad y que se relaciona con la modernización administrativa, pretende combatir la vieja cultura de una administración pública ineficaz, corrupta, déspota en su trato con los ciudadanos, y además productora de bienes y servicios ineficientes y caros, esto se logrará en la medida en que se cuenten con servidores públicos profesionales que asuman una vocación de servicio y se comprometan con las demandas de la mayoría, lo cual debe ser una preocupación básica de la administración pública y es el tema que se abordará de manera extensa al lo largo del presente trabajo.

#### **1.4 HACIA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO**

Como se ha planteado, uno de los grandes problemas que en la actualidad persiste en nuestra función pública es el relacionado con el denominado tradicionalmente servicio civil de carrera o bien, carrera administrativa.

“La profesionalización del servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia”<sup>26</sup>.

Por tanto, la profesionalización del servicio público debe ser un proceso de cambio institucional que tenga por objeto generar nuevas aptitudes y actitudes profesionales encaminadas a reformar, fortalecer y acrecentar el ejercicio de la función pública con base en la definición adecuada de perfiles de puestos que permitan la seguridad, estabilidad, imparcialidad y continuidad de las funciones del gobierno.

Un sistema de servicio civil de carrera coadyuva a profesionalizar al servidor público, ya que relaciona directamente el desarrollo individual con la obtención de objetivos y metas institucionales.

Profesionalizar el servicio público supone, rediseñar el sistema de reclutamiento, basado en un catalogo funcional de la administración pública que coadyuve a la búsqueda de la idoneidad entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño. Además, el sistema de reclutamiento tendría que ser público desde su concepción hasta su capacidad de convocatoria hacia el conjunto de la sociedad mexicana, de modo que los puestos ya no dependan de la decisión de los líderes de las dependencias y los órganos administrativos, sino del examen abierto para quienes deseen hacer carrera en el servicio público profesional.

Asimismo, incluye un sistema de capacitación permanente para los servidores públicos profesionales, que los mantenga actualizados en los conocimientos de sus propias actividades y que les permita adquirir los medios suficientes para concursar en busca del ascenso vertical u horizontal, pues puede cambiar de puesto hacia otro de mayor

---

<sup>26</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, UNAM-Plaza y Valdés Editores, México, 1999, p. 51.

responsabilidad, o adquirir mayores responsabilidades y mejores salarios dentro del mismo puesto.

Dentro de este contexto, se debe fortalecer la comunicación entre las universidades y los gobiernos, con el propósito de que los planes y programas de estudio de la carrera de administración pública respondan a las necesidades del tipo de profesionales requeridos por las dependencias y entidades del sector público.

Este sistema de capacitación ligado a la evaluación periódica de los servidores públicos y a otro sistema de incentivos específicamente diseñado para estimular el trabajo eficiente.

La evaluación debe contener mecanismos propicios para asegurar que la calificación de cada uno de los funcionarios de la carrera administrativa además de considerar el juicio de los jefes inmediatos, se evalúe por la sociedad quien recibe los beneficios administrados por cada uno de los funcionarios.

El sistema de incentivos tendría que estar vinculado con las evaluaciones periódicas, y servir de manera para estimular a los servidores públicos, sobre criterios justos y transparentes. Los incentivos permiten el reconocimiento explícito al trabajo bien hecho y constituye un modo eficaz de evitar la burocratización y la ausencia de innovación en las tareas públicas, pues no se trataría de arraigar a la burocracia en sus puestos, sino de dinamizarla sobre la base de un trato profesional.

Hacer más profesional la función pública es una necesidad urgente que también debe poner énfasis en la aplicación y uso de un código de ética del servidor público. Actualmente se requiere personal que sea productivo, creativo, con sentido de innovación, de reflexión y autocrítico de su desempeño.

Por lo anterior, para iniciar el proceso de profesionalización deben revisarse las disposiciones jurídicas vigentes en la materia a fin de adecuarlas a las circunstancias

actuales y que sean aplicadas con estricto apego. Otro aspecto indispensable para que se ponga en marcha el servicio civil de carrera es el apoyo y "voluntad política" de los mandos medios y superiores de la administración pública, en sus tres ámbitos gubernamentales, así como la existencia de un régimen democrático para que el servidor público vea a la administración pública como una opción atractiva e importante para ejercer su profesión. Con esto se logrará mejorar la productividad y eficiencia garantizando, de esta manera, legitimidad del gobierno.

### **1.5 NECESIDAD DE UN SISTEMA INTEGRADO DE PERSONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

El funcionamiento de un servicio público de carrera implica contar con una administración de recursos humanos eficiente, eficaz y efectiva.

El establecimiento del servicio civil de carrera tiene como propósito fundamental otorgar beneficios tanto a nivel institucional como personal. Dentro de los primeros se encuentran: lograr continuidad y avance en los programas de trabajo; cumplir los objetivos institucionales con eficiencia y eficacia y contar con recursos humanos especializados. A nivel personal podemos citar los siguientes beneficios: gozar el desarrollo de una carrera; adquirir conocimientos a través de la práctica propia y la capacitación; lograr estabilidad en el ejercicio de sus actividades.

Así, podemos definir al servicio civil de carrera como el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos puedan ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública. Para ello se requiere contar con un sistema integrado de personal, mismo que consta de varias etapas: reclutamiento, selección del personal, inducción, capacitación, evaluación del desempeño y retiro, las cuales se explican a continuación.

## **a) Reclutamiento**

Las actividades de reclutamiento comienzan con una amplia comprensión del puesto por cubrir. El análisis de puestos es una técnica que se utiliza comúnmente para obtener esa comprensión de un determinado puesto. Básicamente, el análisis de puestos es un procedimiento que tiene como finalidad determinar las funciones tanto genéricas como específicas que corresponden al puesto, así como los requisitos que debe cubrir la persona a ocuparlo.

La importancia de utilizar el análisis de puestos para reclutar y seleccionar al candidato, radica en que este documento es fuente de información para planear el proceso de dotación de personal, además de que se convierte en un documento comparativo entre lo que debe poseer el solicitante y lo que posee realmente.

En el marco de la instauración del servicio civil de carrera, una de las primeras medidas es llevar a cabo de manera adecuada el proceso de reclutamiento de personal, entendiendo éste como el conjunto de procedimientos que tienden a atraer candidatos potencialmente calificados y capaces de ocupar cargos dentro de la organización. "Básicamente es un sistema de información, mediante el cual la organización divulga y ofrece al mercado de recursos humanos oportunidades de empleo que pretende llenar. Para que el reclutamiento sea eficaz debe atraer candidatos suficientes para abastecer adecuadamente el proceso de selección."<sup>27</sup>

En el proceso de reclutamiento se deben distinguir dos fuentes importantes, las cuales se mencionan a continuación:

1. Fuentes internas. Son las oportunidades que se presentan para encontrar aspirantes dentro de la organización y están representadas básicamente por los trabajadores de la propia organización. Esto representa para los trabajadores ciertas ventajas, como

---

<sup>27</sup> Reyes Ponce, Agustín, "El análisis de puestos", Editorial Limusa, México, 1978, pp. 13-16.

poder ocupar los puestos vacantes ya que la dependencia debe someter a concurso de promociones a sus empleados logrando con ello una capacitación directa. Asimismo, motiva al personal otorgándole la oportunidad de ascender y desarrollarse, lo cual es fundamental para la profesionalización del servidor público.

2. Fuentes externas. Son aquellos lugares de contacto indirecto donde incidirán las técnicas de reclutamiento. Están representadas por bolsas de trabajo de universidades, oficinas de colocación, así como por el público en general, entre otras.

## **b) Selección**

Para que el proceso de selección se realice con objetividad y precisión se deben considerar dos variables: los requisitos del puesto y las características de los candidatos reclutados<sup>28</sup>. La primera es proporcionada por el análisis de puestos y la segunda se obtiene por medio de la aplicación de técnicas de selección. En esta fase de selección de personal se pueden distinguir tres etapas:

1. Etapa documental. Esta se refiere al llenado de la solicitud de empleo correspondiente y a la entrega de todos aquellos documentos con los que se acredita la edad, nacionalidad, profesión u oficio, antecedentes laborales, entre otras.
2. Etapa de pruebas y exámenes. Con el objeto de lograr implantar el servicio civil de carrera deben realizarse exámenes que sean acordes con los requerimientos de cada puesto, así como basarse en exámenes de oposición que sustenten los diversos aspirantes con lo cual se haría una selección rigurosa. Las técnicas a utilizar serían: pruebas psicométricas y examen de conocimientos.

---

<sup>28</sup> Arias Galicia, Fernando, "Administración de recursos humanos", Editorial Trillas, México, 1990. pp. 256-257

- Pruebas psicométricas. Estas pueden ser de inteligencia, aptitudes, rendimiento o de personalidad. Dichas pruebas deben ser congruentes con el perfil del puesto en referencia.
- Pruebas de conocimientos. Tienen como objetivo evaluar el grado de habilidades adquiridas a través del estudio y/o de la experiencia. Estas pruebas, de acuerdo al área

De conocimientos, pueden ser generales, cuando se trata de nociones de cultura general, o bien específicas, que dirigen su interés a los conocimientos técnicos y particulares directamente relacionados con el perfil del puesto.

- Etapa de entrevistas personales. Tiene como finalidad observar directamente, por el especialista o director del área, el desenvolvimiento, seguridad y confianza con que el candidato se manifiesta.

Para lograr la profesionalización del servidor público debe privilegiarse la selección, tomando en cuenta las etapas y aspectos anteriormente descritos, con lo cual se logrará incorporar a la organización, personal debidamente capacitado para desempeñar un trabajo con eficiencia, eficacia y calidad.

### **c) Inducción**

En el proceso de implementación del servicio civil de carrera se contempla la inducción al puesto, ya que permite al servidor público de nuevo ingreso integrarse e identificarse con la función pública, a través del conocimiento de objetivos y estructuras del gobierno, tanto en el ámbito global como institucional.

Así, la inducción al puesto se entiende como el conjunto de actividades tendientes a ubicar física, intelectual y anímicamente al trabajador, para que se identifique con la dependencia y se impulse en él la vocación de servicio.

El proceso de inducción contempla diversos aspectos, los cuales se mencionan a continuación.

- **Físicamente.** Se debe señalar su lugar de trabajo y proporcionar al servidor público los elementos materiales necesarios para su adecuado desempeño.
- **Intelectualmente.** Se debe inducir al puesto mediante aquellos instrumentos que le permitan conocer la estructura del gobierno, con lo que se logrará una inducción genérica. Asimismo, mediante una plática se debe proporcionar la estructura orgánica de la organización, las funciones básicas de cada una de las unidades administrativas que la integran y los principales servicios que brinda la organización, con lo cual se logra una inducción específica.
- **Anímicamente.** Consiste en la presentación con sus compañeros de trabajo y con las unidades administrativas que presenta relación continua.

Las etapas anteriormente descritas son importantes para que desde el momento en que el servidor público se incorpora a la dependencia logre una identificación con su puesto, con la institución y con el gobierno en general.

#### **d) Capacitación**

Otro de los puntos clave dentro del servicio civil de carrera, es la capacitación. Indudablemente, un sistema de capacitación integral favorece la movilidad y agiliza a la administración pública en su conjunto. Así, “la capacitación debe ser considerada como la actividad de enseñanza-aprendizaje que tiene como propósito fundamental ayudar a los

miembros de una organización a adquirir, fortalecer y actualizar los conocimientos; perfeccionar las destrezas, habilidades y actitudes por medio de los cuales la dependencia puede lograr sus objetivos y, al mismo tiempo, el individuo desarrolla sus aptitudes con el propósito de prepararlo para que realice su trabajo con eficiencia, eficacia y calidad”.<sup>29</sup>

Lo que se pretende con la capacitación es contar con servidores públicos cada vez más preparados y con vocación de servicio, a fin de coadyuvar a los índices de eficiencia y productividad de las acciones de gobierno. Para lograrlo se deben considerar los siguientes apartados:

- La capacitación debe ser un proceso permanente y congruente con los lineamientos generales que se emiten en la materia dentro de la dependencia.
- Los sistemas de capacitación deben orientarse al desarrollo de las funciones generales de las instituciones públicas y a las actividades específicas que se ejecutan en cada unidad administrativa.
- En la medida en que los servidores públicos intervengan en los programas de capacitación, cumpliendo con los requisitos de asistencia, participación y aprovechamiento, la dependencia reconozca su iniciativa de superación e instaure las medidas respectivas para su promoción a puestos de mayor responsabilidad, remuneración, o algún otro beneficio que estimule su esfuerzo.

“Una vez realizado el análisis, diagnóstico y evaluación de la institución, pueden detectarse las necesidades, disfunciones e insuficiencias factibles de subsanar mediante los programas de capacitación, es decir, se detectan las necesidades específicas de capacitación sobre cada tipo de tarea desempeñada. El diseño del programa, su ejecución, control y evaluación,

---

<sup>29</sup> Wendell L. French, “Administración de personal, Desarrollo de recursos humanos” Editorial Limusa, México, 1998, p. 335.

resultan tan importantes para la capacitación que deben ser desarrollados por expertos para cumplir con los objetivos planteados.”<sup>30</sup>

El proceso de capacitación incluye las fases: detección de necesidades, elaboración de programas, ejecución, evaluación y seguimiento, mismas que se explican enseguida.

1. Detección de necesidades. En esta etapa se realizan los análisis de funcionamiento para determinar qué áreas, actividades y momentos es necesario impartir la capacitación. Algunas técnicas para detectar necesidades de capacitación son:

- Observación. Mediante una sencilla observación y análisis se puede verificar la existencia de trabajo ineficiente, o bien, aspectos en los que es necesario corregir desviaciones.
- Solicitud de mandos medios y superiores. Cuando la necesidad de capacitación alcanza un nivel muy alto, los propios jefes tienden a solicitar cursos para su personal.
- Entrevistas. Establecer contactos con directivos para determinar y solucionar problemas de capacitación.
- Evaluación del desempeño. Mediante pruebas periódicas que evalúan el desempeño del trabajador se pueden detectar fallas a fin de corregirlas mediante cursos de capacitación adecuados.

---

<sup>30</sup> Duhalt Krauss, Miguel, “La administración de personal en el sector público”, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

- Modificación del trabajo. Cuando existen modificaciones totales o parciales en las rutinas de trabajo, se hace necesario el entrenamiento previo de los empleados en los nuevos métodos.
2. Elaboración de programas. Una vez realizado el diagnóstico de necesidades de capacitación y el reporte que se integra resulta ser la información previa y básica que fundamenta una determinación de acciones de capacitación, y que es la primera actividad de la función de programación. La elaboración de los programas requiere ciertas consideraciones:

- Enfoque de cada necesidad.
- Definición de objetivos.
- División del trabajo para desarrollarlo en módulos, paquetes o ciclos.
- Determinación del contenido de los cursos, en cuanto a la calidad y cantidad de información.
- Definición de los recursos necesarios para impartir los cursos: recursos audiovisuales, máquinas, equipos o herramientas necesarios, materiales, manuales, entre otros.
- Definición de la población-objeto, o sea el personal que debe ser capacitado, considerando: número de personas; disponibilidad de tiempo; grado de habilidad y conocimiento; periodicidad de la capacitación, eligiendo horarios adecuados y accesibles para el personal.
- Control y evaluación de los resultados para verificar los puntos críticos que demanden ajustes o modificaciones en el programa.

El programa de capacitación debe cubrir tres aspectos fundamentales. En primer lugar, dar respuesta a las necesidades de capacitación, derivadas de los problemas que afectan a las áreas de la organización. Por otra parte, capacitar al trabajador en todas las actividades referentes a su puesto, con el fin de otorgarle la constancia de

habilidades respectivas. Por último, capacitar al trabajador para ascender de puesto, con base al escalafón y cumplir así, con el servicio civil de carrera.

3. Ejecución u operación del programa. En esta etapa resulta importante hacer participar a todo el personal, a fin de involucrarlo directamente con los resultados y seleccionar cuidadosamente a quienes impartan los cursos para asegurar su efectividad.
4. Evaluación y seguimiento. Se deberá evaluar tanto al individuo que recibe el curso como al programa de capacitación, con la finalidad de analizar su efectividad.

Así, la fase de evaluación es de suma importancia en los programas de capacitación. Su objetivo es lograr los medios idóneos para establecer hasta que puntos los capacitados alcanzan las metas previstas. En otros términos la evaluación de un curso se centra en la comparación entre un nivel de cumplimiento programado o de resultados esperados, antes de iniciarse la ejecución de las actividades, con el nivel de cumplimiento final.

Por otra parte, el programa de capacitación globalmente considerado debe someterse a una evaluación general sistemática y continua a fin de verificar que los resultados previstos en el programa sean los que efectivamente se produjeron y, en caso contrario, reorientarlo o sustituirlo. Para lograr lo anterior es necesario dar seguimiento al personal capacitado, es decir, observar su comportamiento, ya que será su desarrollo futuro lo que ratifique la validez del programa efectuado.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Werther William, "Administración de personal y recursos humanos". Editorial McGraw-Hill, México, 1988. pp. 161-162

### **c) Evaluación del desempeño**

La evaluación es importante para el desarrollo, ya que es el “instrumento mediante el cual se conocen los puntos débiles y fuertes del personal y así poder encaminarlos en la dirección correcta. Es un sistema de apreciación del desempeño del individuo en el cargo y de su potencial de desarrollo”<sup>32</sup>. Asimismo, es un concepto dinámico, pues los empleados son siempre evaluados, ya sea de manera formal e informal, con cierta continuidad por las instituciones.

“La responsabilidad por el procedimiento de la verificación, medición y seguimiento del desempeño es atribuida a cada una de las distintas unidades administrativas y debe asesorarse por el área de recursos humanos. El encargado de evaluar el personal es el propio jefe, así como de realizar el seguimiento y verificar el desempeño de cada servidor público”<sup>33</sup>. La necesidad e importancia de la evaluación del desempeño radica en que:

- Permite determinar el grado de cumplimiento de las funciones asignadas al personal - con base en el catálogo de puestos-, a fin de tomar las medidas correctivas adecuadas elevando así, la eficiencia de la dependencia.
- Detecta fallas en los sistemas de reclutamiento e inducción de personal debido a que pudieron ser contratadas personas con aptitudes insuficientes o, bien, no haberse precisado claramente cuáles serían sus obligaciones y responsabilidades.
- Determina las necesidades de capacitación del personal y, una vez dada ésta, evalúa sus resultados.

---

<sup>32</sup> Cummings L.L. y Schwab Donald, “Recursos humanos. Desempeño y evaluación”, Editorial Trillas, México, 1994, pp. 16-19.

<sup>33</sup> Ibidem. pp. 117-125.

- Sirve objetivamente de base para llevar a cabo movimientos internos de personal – ascensos, despidos, promociones- y otorgar estímulos, premios o recompensas.
- Detecta errores de diseño de puestos debido a que un mal desempeño puede ser síntoma de diseños de puestos mal concebidos y las evaluaciones contribuyen para diagnosticar tales errores.

La evaluación del desempeño puede realizarse por medio de diversas técnicas que varían de una organización a otra; se enfoca a determinados objetivos que se fijan y apoyan con políticas de personal.

Cada organización desarrolla un sistema específico de acuerdo al nivel y las áreas de distribución de su personal, tales como: mandos medios y superior, nivel de supervisión y nivel operativo.

Por su parte, las etapas que integran el proceso de evaluación son:

- Fijación de objetivos de la evaluación del desempeño. El departamento de recursos humanos debe ser responsable de implantar, coordinar y dar seguimiento al sistema de evaluación del desempeño humano, así como fijar los objetivos de dicho sistema.
- Diseño del sistema de evaluación del desempeño. En esta etapa se diseña el sistema que deberá cubrir el interés y valor tanto para la organización como para los empleados cuyo rendimiento es evaluado.

Para la organización, la evaluación del desempeño es un sistema de información administrativa para los empleados, pero también es un sistema de retroalimentación que sirve para orientar promociones y aumentos de sueldos. Así pues, un sistema de evaluación adecuadamente diseñado y eficazmente utilizado es esencial para el funcionamiento efectivo en la dependencia.

- Implantación del sistema de evaluación. Cuando un sistema de evaluación de desempeño está bien planeado, coordinado y desarrollado se obtienen beneficios a corto, mediano y largo plazo. Los principales beneficiarios son generalmente: el servidor público, el jefe y la dependencia.

Entre los beneficios para el jefe destacan: Evaluar mejor el desempeño y comportamiento de los empleados bajo su cargo, teniendo como bases variables y factores de evaluación; proponer medidas con el fin de mejorar el comportamiento de los empleados; comunicarse con su personal para hacer comprender la mecánica de evaluación del desempeño como un sistema objetivo.

Los beneficios para el servidor público:

- Conocer cuáles son las expectativas de su jefe respecto de su desempeño.
- Conocer cuáles son las medidas que el jefe va a tomar en cuenta para mejorar su desempeño (cursos de capacitación, seminarios, entre otros) y las que el servidor deberá tomar por iniciativa propia (autocorrección, más atención en el trabajo, cambio de actitud).
- Estar en condiciones para hacer autocorrección y autocrítica para su desarrollo profesional, además de evaluar su potencial humano a corto, mediano y largo plazos y definir la contribución de cada empleado.

Los beneficios para la dependencia:

- Identificar los empleados que necesitan perfeccionamiento en determinadas áreas de actividad.
- Dinamizar su política de recursos humanos, ofreciendo oportunidades a los empleados, estimular la calidad y mejorar las relaciones humanas en el trabajo.

- Control y evaluación del desempeño humano. El éxito del sistema de evaluación dependerá de la utilización y retroalimentación de la información resultante de la ejecución de la evaluación. El objetivo principal de la evaluación de resultados obtenidos es la toma de decisiones para corregir deficiencias, por lo que la entrevista con el empleado debe proporcionar información de tales deficiencias en el desempeño, así como las bases para planear su mejoramiento.

Por lo tanto, después de una evaluación del empleado y su jefe, deben acordarse ideas y planes para la acción correctiva; sin ella, las deficiencias del empleado continuarán y serán probablemente mayores. En ocasiones, los empleados cuyo rendimiento está por debajo de lo normal no entienden exactamente lo que se espera de ellos, pero una vez que conoce sus responsabilidades, la acción correctiva se facilitará, mejorando su rendimiento.

Además, en el contexto de la nueva gerencia pública para que la medición del desempeño incida favorablemente sobre la productividad de las organizaciones públicas éstas deben hacer lo siguiente: incorporar mecanismos de decisión horizontales; promover la participación y conceder autonomía; devolver autoridad a los niveles operativos de la jerarquía administrativa, y; asignar recursos que cuenten con mayor vinculación al desempeño.

Para lograr lo anterior, “existen tres características importantes que cualquier sistema de medición del desempeño debe tener. La primera de éstas se denomina “validez técnica”, es decir, que el sistema debe medir efectivamente lo que se propone de manera confiable, correcta y precisa. La segunda característica se denomina “legitimidad”, y significa que quienes utilizan y operan el sistema deben aceptarlo. Finalmente, es importante garantizar su “continuidad” o vigencia.”<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Méndez Martínez José Luis. “Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales”, INAP-IFE, México, 2000, p. 164.

## **f) Promociones e incentivos**

El sistema de incentivos debe estimular el buen desempeño de las tareas que se realizan en forma individual y grupal, así como otorgar mejores perspectivas de desarrollo en el ámbito laboral. Asimismo, debe ser acorde con los resultados de la evaluación del desempeño que se aplica a los servidores públicos.

El sistema de incentivos incluye todos los beneficios que la dependencia pone a disposición de los servidores públicos, y los mecanismos y procedimientos por los cuales estos beneficios son distribuidos. Abarca vacaciones extraordinarias, becas personales, sumas en efectivo y promociones a posiciones más elevadas.

## **g) Retiro**

Es necesario contar con un sistema de jubilación ágil y eficiente con el objeto de permitir que la gente en edad de jubilarse lo haga y de esta manera dejar vacantes que se cubrirían con personal de nuevo ingreso. Así, con la finalidad de lograr lo anterior sería óptimo que los servidores públicos al jubilarse lo hicieran con un sueldo que sea el equivalente al de la categoría inmediata superior a la que tienen en el momento de la edad de la jubilación.

Todo lo anterior, permitiría satisfacer los objetivos del servicio civil en el sentido de proporcionar al personal que dedicó su vida al servicio público, una vejez tranquila y segura, y al mismo tiempo imprimir mayor agilidad a la movilidad escalafonaria.

En el Anexo 1 se muestra un esquema del Sistema Integrado de Personal, que integra las etapas relacionadas con el mismo.

## **CAPÍTULO 2**

# **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO Y MARCO LEGAL ACTUAL**

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO Y MARCO LEGAL ACTUAL.

#### 2.1 RECUENTO HISTÓRICO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

##### 2.1.1 IMPERIO AZTECA

En esta época, difícilmente era necesario un servicio civil de carrera, sin embargo dada la organización que preveleció en el imperio azteca, resulta importante reconocer ciertos aspectos existentes desde aquellos tiempos que pueden ser un antecedente remoto del sistema de administración de recursos humanos que nos ocupa. Para esto, primeramente se explica de manera general la organización política de dicho imperio.

El Imperio Azteca estaba formado por la unión de tres estados: México, Texcoco y Tacuba. Así, inició un proceso lento de centralización política que trajo como resultado la afirmación del carácter estatal de la organización político-administrativa de los mexicas.

Su régimen político estaba integrado por instituciones religiosas, militares y administrativas, caracterizadas por una fiel observancia de sus leyes mediante una límpida actuación de todo el engranaje gubernamental y administrativo.

En el aspecto educativo, no existía distinción alguna, cualquier tenochca tenía derecho, obligación y oportunidad de asistir a la escuela y si sus facultades se lo permitían le era posible obtener una educación superior.<sup>1</sup>, hasta ascender a los grupos dirigentes de la función pública azteca.

---

<sup>1</sup> Chávez Alcazar, Margarita, "El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana", México, 1985, p. 44

El soporte de la vida político-social- administrativa de los aztecas fue el Calpulli, palabra nahuatl que significa “casa grande”. “En su estructura se encuentran las bases de un orden de justicia social en el desempeño y ejercicio de la función pública, digno de considerarse, por los grandes avances en su régimen”<sup>2</sup>.

Las características prevaecientes en el Calpulli son las siguientes:

**Autonomía.** Su gobierno dictaba las normas basadas en las costumbres locales, con independencia de los demás Calpullis, de acuerdo con los lineamientos generales que establecía la legislación regional y federal del Estado.

**Autarquía.** El gobierno emanaba de sus miembros conforme a las normas establecidas en cada uno de ellos.

**Autosuficiencia.** Se abastecía a sí mismo con sus propios recursos económicos, tanto agrícolas, industriales y humanos.

**Territorialidad.** El Calpulli necesitaba un territorio rural o urbano para realizar sus funciones.

**Federalidad.** Formaba parte activa de una unión regional que lo incorporaba a la gran entidad del Estado.

En cuanto a su régimen de gobierno, podemos mencionar que cualquier decisión era tomaba en asamblea, ya sea general o del consejo mismo, que era presidida por dos jefes: el administrador y el ejecutor.

---

<sup>2</sup> Ibidem. p. 45.

Existían dos asambleas generales, una integrada por hombres y otra por mujeres, miembros del Calpulli y mayores de 18 años.

El Consejo del Calpulli, era el órgano que fungía como autoridad permanente y tomaba a su cargo todas las resoluciones.

Los servidores públicos del Calpulli eran los siguientes:

El Administrador. Era el encargado de los bienes del Calpulli, en el aspecto administrativo, tales como la distribución de bienes, el cuidado de lo recaudado por las contribuciones, los almacenes, entre otros.

El Ejecutor. Tenía a su cargo realizar las órdenes del Consejo, como el cobro de las contribuciones, dirigir la ejecución de las obras públicas, dentro de las más destacadas.

Los demás servidores públicos del Calpulli eran nombrados por el Consejo, de acuerdo a las circunstancias particulares y éstos podían ser: ejecutores o alguaciles, el almacenista o tesorero. Los escribanos, el registrador, los dos jefes de maestros y maestras encargados de la educación, los médicos que atendían a los enfermos, los artistas a quienes se confiaban el ornato de los lugares públicos; y un grupo de sabios ancianos era encargado de enseñar a la población. En las escuelas o en actos públicos.

Por otra parte, los servidores públicos de la administración central eran:

El Gobernante era denominado Tlatoani, que significa Señor de los hombres, y era designado por elección. Sus atributos y funciones eran: ordenador de los campos; representante de la Divinidad; promulgar leyes; juez y ejecutor de guerra.

Después de elegir al Tlatoani, se llevaba a cabo la elección de cuatro dignatarios que desempeñaban funciones importantes. Uno era el Tlacocheácatl o Señor de la Casa de los Dardos y con el Tlacaatécatl, tenía la suprema jerarquía militar.

Otro era el Huitznahuatlailótl que con el Ticociahuácatl, desempeñaban cargos propios de jueces principales. Finalmente, se elegía al Pochtecatlailótlac que presidía la organización de los mercaderes.

#### **a) El Servicio Civil en el Imperio Azteca**

Como ya se mencionó con anterioridad, el tratar de establecer una analogía entre la administración de recursos humanos azteca y la administración de recursos humanos en un sistema de servicio civil como lo conocemos actualmente. No obstante, se pueden distinguir algunas técnicas utilizadas en esa época.

**Selección.** Para la selección de cualquier servidor público, desde el Tlatoani hasta el último de ellos, era requisito poseer las siguientes características: espíritu de servicio; honestidad; capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar; no tener vicios; interés por el mejoramiento de la comunidad.

**Clasificación de puestos.** Como se advierte en la organización política-administrativa de la sociedad azteca, existía una clasificación de puestos muy compleja de acuerdo a las necesidades de la administración pública azteca.

**Capacitación.** El personal que laboraba en la administración pública, se le capacitaba en el Calmécac o en el Telpochcalli o en las escuelas dedicadas a las artes.

**Ascensos y/o promociones.** Todo servidor público, que poseía las cualidades enumeradas anteriormente, aunque fuera el más humilde, podía ascender hasta el puesto de Tlatoani o Gobernante.

Sindicatos. En esa época no existían organismos que representaban a los trabajadores al servicio del Estado, pero el Tlatoani, ponía especial énfasis porque los trabajadores recibieran una justa remuneración a su labor, tanto en bienes como en alimentos.

Pensión y jubilación. Tal como concebimos ahora conocemos estos conceptos, no existían; sin embargo, algunos historiadores afirman que el emperador Moctezuma Xocoyotzin consideró como obligación del Estado, proteger a los empleados ancianos y ordenó que en uno de sus palacios tuvieran un aposento.

Estos son, a grandes rasgos, los elementos que se pueden distinguir del servicio civil de carrera en el imperio azteca.

### **2.1.2. ÉPOCA COLONIAL**

Después de la conquista de los españoles del territorio mexicano, impusieron una nueva forma de vida.

La organización política de la Colonia se integraba por el Rey de España, presidido por el Real Consejo de Indias, las Reales Audiencias y el Virrey.

“El virrey representaba a la persona del monarca español. Tenía a su cargo el poder ejecutivo, como virrey; y la jefatura del ejército, por su título de capitán general; también poseía el nombramiento de Presidente de la Audiencia.”<sup>3</sup>

Del virrey dependían los alcaldes mayores y los corregidores, subalternos de éstos eran los tenientes de alcalde y los subdelegados. Todas estas autoridades tenían a su cargo funciones administrativas y judiciales, razón por la cual su poder no estaba bien delimitado.

---

<sup>3</sup> *Ibidem.* p. 49

## **a) El Servicio Civil en la Colonia**

Las características de la administración de recursos humanos en el sector público son las que a continuación se explican brevemente.

**Clasificación de puestos.** Como se mencionó anteriormente, no existía una clasificación de puestos apropiada y los trabajadores desempeñaban diversas funciones.

**Selección.** Las características a considerar para la selección de cualquier servidor público estaban claramente definidas. Para los puestos más importantes, tales como virrey, alcalde o delegado era requisito ser español de nacimiento y los criollos únicamente tenían acceso a los puestos de menor importancia dentro del gobierno.

Por lo anterior, en la Colonia no existía un sistema de selección con base en la idoneidad, sino que la mayoría de los puestos públicos se vendían, razón por la cual, los mestizos, los indios y las castas, no tenían posibilidad alguna para desempeñar funciones en el servicio público.

**Capacitación.** No existía capacitación como tal, sino que el aprendizaje se daba en forma empírica dentro de la administración pública.

**Promociones.** Los ascensos respondían a los favoritismos de las autoridades superiores.

**Sindicatos.** No existían. Sin embargo, en algunas ocasiones los empleados públicos se agrupaban para fines religiosos y no para defender sus derechos.

**Pensión y Jubilación.** En 1761 el Gobierno de la Colonia dicta la primera disposición para la creación de un montepío, con el propósito de brindar asistencia social y económica a los trabajadores que prestaban sus servicios al virrey.

### **2.1.3 ÉPOCA INDEPENDIENTE**

El México Independiente surgió después de varios años de lucha, caracterizado por un caos tanto político como administrativo.

Durante los primeros cincuenta años de independencia, hubo más de cincuenta gobiernos y aproximadamente treinta hombres que se desempeñaron como presidentes.

El medio que se utilizaba para acceder al poder, era el golpe de Estado y con la herencia de tres siglos de opresión, prevalecía la corrupción.

Durante esos años de desorden de la función pública, los empleos del gobierno y en especial la actividad militar, eran el mejor medio para subsistir, debido a que los escasos fondos en lugar de destinarse a gastos de infraestructura, paraban en los bolsillos de la burocracia gubernamental.

A pesar de tal desorden, en 1821 se elaboró el Primer Reglamento de Gobierno, el cual establecía que cada uno de los cuatro ministros que dependían del ejecutivo, de manera coordinada, tenían la obligación de proponer reformas para el bien general del Estado.

#### **a) El Servicio Civil en la época del México Independiente.**

Dadas las características que prevalecían en este periodo de constantes cambios de gobierno y luchas, difícilmente se podía establecer una adecuada administración de recursos humanos.

No existía selección del personal, clasificación de puestos, capacitación ni pensiones. Los ascensos y promociones se daban sólo por cambio de la gente en el poder, derivado en un gran número de ocasiones por golpes de Estado.

En cuanto a los sindicatos, en el gobierno de Benito Juárez comienzan a organizarse los servidores públicos para defender sus derechos.

Hasta el régimen de Porfirio Díaz (1876-1911) es cuando se centralizó el poder político y se fortaleció el papel del Estado.

“En 1908 John Kenneth escribía: El soborno es una institución establecida en las oficinas públicas mexicanas y reconocida como un derecho, que corresponde al funcionario que ocupa el puesto...además hay dos funciones principales adscritas a cada puesto público: el privilegio y el deber.

El privilegio consiste en usar las facultades especiales del puesto para amasar una fortuna personal; el deber consiste en impedir a la gente emprender cualquier clase de actividad que pueda poner en peligro la estabilidad del régimen existente.”<sup>4</sup>.

Esta etapa, también se caracterizó por la amistad personal y únicamente los amigos de los gobernantes accedían al poder.

Sin embargo, el crecimiento económico de la época, aumento considerablemente, la demanda de empleados en todos los sectores económicos, incrementando el tamaño de la burocracia mexicana.

Dentro de este contexto, se puede afirmar que no existía capacitación ni pensiones. A pesar de esto, Díaz se rodeó de un grupo de intelectuales conocidos como “científicos”, que influyeron en las actividades del gobierno y por tanto, en la administración del personal.

Para la selección, se estableció una carrera de empleados en la Escuela de Contaduría y Administración, misma que deberían cursar los aspirantes a empleos públicos, pero sólo en

---

<sup>4</sup> Ibidem, p. 57.

teoría porque en realidad, existían cargos oficiales que se compraban y vendían a un precio fijo.

En lo que se refiere a la clasificación de puestos si se registran grandes avances, debido a que se estableció el "Catálogo de Puestos", que integraba todos los puestos existentes y que ha servido como base para los subsecuentes trabajos en la materia.

En cuanto a los ascensos y promociones, un integrante del grupo de científicos, publicó la "Guía Práctica del Empleado de la República Mexicana", que contenía antecedentes de lineamientos que actualmente conocemos como sistema de méritos, así como las bases para realizar promociones.

La pensión y la jubilación eran inexistentes, no habiendo antecedentes de que el servidor público tuviera seguridad social y derecho a disfrutar de una vejez tranquila por jubilación.

Es así como en este periodo en algunos aspectos podían presentarse avances, mismos que nunca tuvieron continuidad debido, por una parte, a falta de voluntad política y por otra, al periodo revolucionario que se gestó en nuestro país en los años siguientes.

En la época revolucionaria –de 1911 a 1924–, por consiguiente, no se pueden añadir grandes comentarios al respecto pues las condiciones de trabajo que se presentaban eran muy inferiores a las anheladas por los servidores públicos y debido a las luchas desatadas las distintas etapas que conforman la administración de recursos humanos se caracterizaban por ser precarias, a pesar de la creación de algunas dependencias en este periodo.

Además, la Constitución de 1917, en su texto original, no reguló las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores públicos.

## 2.1.4 PERIODO POSREVOLUCIONARIO (1924-1970)

Fue hasta 1924 en que comenzó a imperar una cierta tranquilidad como producto de los cambios promovidos con la revolución, iniciándose una nueva etapa en la vida nacional, caracterizada, en el aspecto económico, por la creación de “órganos necesarios para dotar de cierta estabilidad al sistema, como es el Banco Central”<sup>5</sup>.

Con respecto a la administración de personal, hubo algunos avances importantes que se mencionan más adelante.

### 1. Periodo de Institucionalización 1924-1940

En 1931, cuando Pascual Ortiz Rubio era Presidente de la República, se aprueba la Ley Federal del Trabajo, que “no incluyó a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, ya que estableció en su artículo 2º. que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por las Leyes del Servicio Civil ”<sup>6</sup>, mismas que nunca se expidieron.

Posteriormente, el 12 de abril de 1934, se expide un Acuerdo sobre la organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, con vigencia limitada hasta el 30 de noviembre del mismo año.

En este acuerdo se definía el servicio civil en el cual se incluían a las personas que desempeñaban cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo, pero se excluía al personal que se le denominaba de carácter político, como era el caso de

---

<sup>5</sup> Ibidem. p. 65.

<sup>6</sup> Haro Bélchez, Guillermo, Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 76.

Secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores, directores y además jefes de departamento, jefes de oficina, empleados supernumerarios, empleados por contrato y aquellos de carácter militar. (Artículos 1º. y 2º.).

También establecía que para el funcionamiento del Servicio Civil deberían integrarse comisiones en las dependencias y que serían las encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas para ingresar a la administración, así como los requerimientos para desempeñar los puestos de las distintas categorías en que se dividía el servicio (Artículo 3º.).

Cabe señalar que se autorizó a los empleados y funcionarios para que formaran asociaciones y de esta manera defender sus intereses. Sin embargo, "la vigencia limitada de dicho acuerdo impidió que se aplicará efectivamente, ya que por otro lado no se expidió la Ley del Servicio Civil correspondiente"<sup>7</sup>.

Hubo otros proyectos no aprobados pero que dieron pauta para que los empleados públicos preservaran sus derechos. El primero fue la "Ley del Servicio Civil" elaborada por abogados del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y el segundo el "Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás Dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio del mismo", ambos datan del año 1937.

Estos antecedentes dieron paso a la creación, por decreto presidencial del 5 de diciembre de 1938, del "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión" que tenía como "finalidad reglamentar el servicio público y la relación entre el Estado y los trabajadores federales, distinguiendo a éstos en dos categorías: de base y de confianza"<sup>8</sup>.

Este decreto fue derogado, y en 1941 se estableció un Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, semejante al anterior, pero incluyó una ampliación a

---

<sup>7</sup> Ibidem. p 77

<sup>8</sup> Hernández Puente, Adriana, Administración y Desarrollo del Personal Público, INAP, 1994, p. 123.

los empleados de confianza, aspecto negativo, ya que esta categoría, como prevalece hasta la fecha, se encuentra desprotegida en muchos de los derechos.

Además, aunque este estatuto significó el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado de la materia, no integro el concepto ni los principios del servicio civil en los términos del Acuerdo de 1934.

#### **a) El Servicio Civil de Carrera en el Periodo de Institucionalización**

Bajo este esquema y después de quedar establecidas las bases de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, en cuanto al servicio civil podemos comentar lo siguiente.

La clasificación de puestos se basaba en el Catálogo de Puestos de la Federación existente desde la época porfirista y por lo tanto ya presentaba grandes atrasos con respecto a los cambios registrados.

El derecho y la obligación a la capacitación quedaron plenamente establecidos en el Estatuto jurídico antes mencionado, al igual que las promociones y los ascensos, aunque vale la pena recalcar que dicho sistema no promueve un verdadero servicio civil de carrera pues contiene importantes limitaciones.

En lo que respecta a los sindicatos se integraron diversas organizaciones de trabajadores, como es el caso de la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra, la Alianza de los Trabajadores del Estado y la Federación de Sindicatos de trabajadores al Servicio del Estado, entre otras.

Así, “al quedar institucionalizada la participación de los sindicatos en el Estatuto jurídico, también queda institucionalizado el derecho a huelga.”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Chávez Alcazar, Margarita, op.cit., p. 68.

Finalmente, en cuanto a la pensión y jubilación, como respuesta a las características precarias prevalecientes, en 1925 se constituyó la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, siendo ésta el antecedente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Aunque dicha Dirección ofreció pensiones, créditos no tuvo el éxito esperado debido a que no se pudo establecer un sistema integral de seguridad social y sólo satisfacía una parte de las numerosas necesidades de los trabajadores al servicio del Estado.

## **2. El Periodo de Consolidación y Desarrollo 1940-1970**

Durante este periodo se registran un gran crecimiento económico en nuestro país, lo cual incide en la administración pública, misma que se ve en la necesidad de modernizarse y reestructurarse el aparato burocrático.

A partir de la década de los 60 comenzó a considerarse la administración del personal al servicio del Estado como una actividad fundamental para llevar a cabo acciones que garantizarían los derechos de los trabajadores, así como su desempeño honesto y eficiente.

Dentro de este contexto, el 9 de abril de 1965 en la hoy extinta Secretaría de la Presidencia se creó la Comisión de Administración Pública (CAP) que tuvo como primer objetivo “iniciar el proceso sistemático de estudios y revisión de la organización y funcionamiento de nuestra administración pública federal”<sup>10</sup>. En los primeros años se encargó de realizar un diagnóstico global sobre el estado de la administración que tuvo como resultado la emisión de un Informe en el año de 1967, en el cual se destaca la necesidad de depurar y actualizar a la administración del personal público, destacándose los siguientes puntos:

---

<sup>10</sup> Haro Bélchez, Guillermo, “El Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas” INAP, México 2000. p. 52.

- a) Carencia de una política general sobre la materia.
- b) Falta de claridad en la definición de objetivos de la carrera del funcionario al servicio del Estado.
- c) Indefinición de las atribuciones y funciones que deben desempeñar las unidades de administración del personal de las dependencias.
- d) Inadecuado sistema de análisis de puestos y como consecuencia un Catálogo de puestos también inadecuado, mismo que incidía negativamente en el reclutamiento, selección, promoción, capacitación y evaluación del desempeño que deben llevar a cabo las dependencias.
- e) Carencia de un tabulador de sueldos que fuera congruente con las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes al cargo.
- f) Sistemas escalafonarios deficientes.<sup>11</sup>

La Comisión de Administración Pública (CAP) que las disposiciones legales existentes, si bien otorgaban ciertas garantías a los trabajadores al servicio del Estado no existía un mecanismo normativo que regulara la función pública y era fundamental definir claramente los objetivos y funcionamiento del Servicio Civil de Carrera.

### **3. Periodo de cambio 1970-1982**

En 1971, iniciando su gestión Luis Echeverría, se privilegio la idea de realizar cambios estructurales y mediante Acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, se fijaron las bases operativas del programa de reforma administrativa del ejecutivo federal.

Fue así, como dentro de las acciones de dicho programa, en la Secretaría de la Presidencia se creó, el 1º. de febrero de 1971, la Dirección General de Estudios Administrativos, que sustituyó a la CAP. Esta Dirección realizó estudios que coincidieron en la “necesidad de

---

<sup>11</sup> Ibidem. p. 53

contar con un órgano normativo central encargado de la administración del personal público que diera unidad y congruencia a las acciones del ejecutivo federal en la materia”<sup>12</sup>

En consecuencia, en las “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976. se integro un capítulo correspondiente a la “Reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Sector Público”. En este programa se intentó “resolver de manera integral la problemática de la administración y desarrollo de los recursos humanos del sector público mediante sistemas de planeación, empleo, capacitación y desarrollo, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones”.<sup>13</sup>

Para llevar a cabo lo anterior, se creó en diciembre de 1972 la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, “como un mecanismo asesor en la fijación de las políticas en torno a la administración de personal con el fin de procurar el aumento de la eficiencia en el servicio y funcionamiento de las dependencias y entidades públicas”<sup>14</sup>

A su vez, se establecieron los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y los de Capacitación, y el grupo de Oficiales Mayores encargados de garantizar la congruencia, viabilidad de las acciones de la administración y desarrollo del personal público federal.

Con el propósito de normar y orientar las actividades de administración de personal de las dependencias en 1976 se crearon la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, dependiente de la Coordinación General de Estudios Administrativos.

---

<sup>12</sup> Ibidem. p. 54

<sup>13</sup> Haro Béchez, Guillermo, "Aportaciones para la Reforma de la Administración Pública en México, INAP 1998. P. 88.

<sup>14</sup> Chávez Alcazar, Margarita, op. cit., p. 75.

### **a) El Servicio Civil de Carrera en el periodo de cambio**

En este periodo, como puede apreciarse la administración de personal alcanza un desarrollo significativo, pero que no logró consolidarse.

A pesar de que la selección se encontraba dispuesta en las leyes existentes, no se observaban y continuaba la selección con base a las relaciones familiares, amigos, compromisos políticos, entre otros.

Por otra parte, la reestructuración del Catálogo de Puestos permitió que los servidores públicos se beneficiaron en cuanto a los tabuladores de sueldos y los escalafones existentes. Asimismo en 1978, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece la capacitación de los trabajadores como un derecho.

El sistema de ascensos y promociones estaba establecido en la legislación, sin embargo como se ha mencionado, no se promovía un verdadero servicio civil de carrera, ya que contenía serias limitaciones.

En 1980 en la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, se creó la Dirección General de Administración de Personal Federal, con el propósito de dar congruencia y uniformidad a la política global en materia de administración de personal.

Hasta 1982 con el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid y en marco del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, "en los lineamientos para asegurar la eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público, propuso explícitamente la instauración del servicio civil de carrera como una medida necesaria para el desarrollo y la superación de los administradores públicos"<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Hernández Puente, Adriana, op. cit. p. 123.

Así, se contempló la formulación de un plan con el propósito de capacitar, desarrollar, brindar seguridad a los servidores públicos y enfocado al mejor aprovechamiento para coadyuvar a los objetivos institucionales.

Se sustituyó al antiguo Catálogo de Puestos que únicamente fijaba el monto de los ingresos para las categorías establecidas pero no definía claramente los requisitos para ocupar los puestos y el único requisito para el ascenso era la antigüedad. Por lo tanto, se integró el “Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal” que definía claramente las características de cada empleo y señalaba las funciones a desempeñar y los requisitos para ocupar el puesto.

Sin embargo, este sistema escalafonario funcional e intercomunicado no resulto efectivo por no agrupar a todos los puestos, sino solamente hasta el nivel de Director General y a pesar de que establecía los requisitos para ocuparlos pero dejó a un lado el mecanismo para acceder a ellos.

También se presentaron cambios en algunos órganos competentes en la materia y fue en 1983, cuando la Dirección General de Administración del Personal Federal se transformó en la Dirección General del Servicio Civil, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

“Adicionalmente, con el propósito de coordinar los esfuerzos institucionales se instauró el 25 de junio de 1983 la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Este órgano creado para planear, normar y sistematizar la función pública se constituyó como un foro de primer nivel, en el que se propiciarían los intercambios de experiencias institucionales, captándose las inquietudes de la base trabajadora”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Haro Bélchez, Guillermo, “El Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas” INAP, México 2000, pp. 60-61

Dentro de este contexto, el servicio civil de carrera se conceptualizó como un sistema coordinado de administración y desarrollo de recursos humanos, que tenía como finalidad promover una vocación de servicio en los empleados públicos a través de la motivación y los estímulos necesarios.

La Dirección General de Servicio Civil continuo con la elaboración de las bases teóricas y el anteproyecto de ley, para lo cual era necesario reestructurar catálogos de puestos, modificar el sistema de pensiones, ajustar salarios, entre otros.

Sin embargo, no se pudieron concretar estas actividades debido a que en 1985, siguiendo una orden presidencial para abatir el crecimiento del gasto corriente del sector público, se tuvieron que reducir las estructuras. Para esto, desaparecieron o bien, se fusionaron diversas entidades y hubo ajustes de las remuneraciones del personal.

“En su IV Informe de Gobierno el Presidente de la Madrid expresó: Se mantiene y continuará con firmeza, el empeño por elevar el nivel ético y profesional de los servidores públicos...Progresivamente se arraiga la idea de que quienes sirven a la sociedad en esta delicada función han de satisfacer rigurosas condiciones de capacidad y probidad. Los nuevos nombramientos de agentes del Ministerio Público se obtienen por oposición y tienen vigencia de un año, que constituye el periodo de prueba para resolver, valorando resultados, sobre la permanencia en el servicio. Este sistema que por primera vez se aplica en el país, fue elevado al rango de ley durante el último periodo de sesiones del Congreso de la Unión.”<sup>17</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establecía como aspecto prioritario asegurar el cumplimiento de las responsabilidades en el desempeño de las funcionarios públicos de manera clara y transparente.

---

<sup>17</sup> Cita tomada de Haro Belchez, Guillermo, "El Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas", INAP, México 2000, p. 62.

En este periodo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) puso en marcha su Programa Integral de Capacitación, antecedente del actual Sistema Integral de Profesionalización, instaurado como tal, en 1993.

En el año de 1989 se instituyó en la Comisión Nacional del Agua (CNA) el Sistema de Especialistas en Hidráulica para “la integración de un programa de servicio civil de carrera, buscando incorporar a un grupo de diez profesionistas calificados que desarrollaran su potencial dentro de la Comisión. Esto se logró trabajando de manera paralela en acciones tales como la autorización de un tabulador especial con niveles homologados a los de los mandos medios de la administración federal, para lograr mayor competitividad en materia de sueldos. La contratación de personal especializado sustituiría con calidad, la cantidad de funcionarios”.<sup>18</sup>

El 21 de febrero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de Federación el decreto por el cual se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desapareciendo la Secretaría de Programación y Presupuesto cuyas funciones fueron asumidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito. Entre las unidades administrativas que se integraron e ésta última, fue la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, resultado de la fusión de las direcciones generales de Servicio Civil y de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles.

En materia de prestaciones socioeconómicas para los trabajadores en general se instituyó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y sus características principales eran las siguientes: “el patrón estaba obligado a cubrir cuotas al seguro de retiro equivalente al 2% del salario base de cotización del empleado, porcentaje que sería entregado a instituciones de crédito para abono en cuenta individual, la cual estaría dividida en dos subcuentas: la de seguro de retiro, de carácter obligatorio y la del Fondo Nacional de Vivienda.”<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público, INAP. pp. 31-32

<sup>19</sup> Haro Bélchez, Guillermo, op.cit. p. 64.

Asimismo, la carrera magisterial se concretó hasta enero de 1993, caracterizada por ser un mecanismo de promoción horizontal, que permite a los profesores de enseñanza básica, competir por niveles de remuneración superiores de acuerdo a su preparación, calidad en su trabajo, y antigüedad.

En marzo de 1993 se fusionó el Instituto de Policía Judicial Federal y el Instituto Nacional de Ciencias Penales para crear el Instituto de Capacitación de la Procuraduría con el propósito de formar nuevos elementos y elevar el nivel de capacitación mediante estímulos y un código de ética profesional de la Policía Judicial Federal.

En junio del mismo año, quedó formalmente integrado el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE) para asegurar un óptimo desempeño profesional de los servidores públicos.

En abril de 1994 se publicó el Estatuto del Servicio Profesional Agrario con el objeto de organizar, operar y desarrollar la administración del personal de la Procuraduría Agraria.

Así, en el sexenio gobernado por Carlos Salinas de Gortari, iniciaron acciones concretas encaminadas a lograr la profesionalización de los servidores públicos, que hasta la fecha se encuentran operando con sus respectivos instrumentos, algunos de los cuales se explicaran en el capítulo tercero.

Como se puede apreciar, a lo largo de la historia de nuestro país, la administración de recursos humanos ha experimentado avances y retrocesos, pero a pesar de los buenos intentos por diseñar e implantar un sistema de servicio civil de carrera necesario y acorde a las necesidades y demandas de los tiempos, hasta la fecha no se ha podido consolidar su existencia tal como se ha establecido en teoría y en los documentos jurídicos y normativos que lo establecen y regulan. Esto responde a diversos factores tanto de carácter estructural como de resistencia al cambio de actitudes y aptitudes, fundamentados en la falta de voluntad política por establecer un funcionamiento de la burocracia eficiente. Por ello, los

esfuerzos de reforma ha resultado aislados, incipientes y no se les ha otorgado importancia ni continuidad.

En el Anexo 2 se presentan las principales características de la administración de recursos humanos a través de la historia en nuestro país.

## **2.2. NORMATIVIDAD RELACIONADA CON EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

### **2.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Debido a que la Constitución es la ley suprema, de ella se deriva todo el cúmulo de ordenamientos jurídicos existentes. Por ello, en materia de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, se encuentra consignada en el artículo 123 constitucional, apartado B, que contiene las disposiciones respecto a las jornadas de trabajo, descansos, salarios y derechos de los trabajadores de manera general. Los aspectos esenciales de dicho precepto son los siguientes:

- a) Fijación de salarios limitada por el presupuesto de egresos vigente.
- b) Designación del personal con base en conocimientos y aptitudes.
- c) Derecho de ascenso por un sistema escalafonario.
- d) Despido de los trabajadores únicamente por causas justificadas.
- e) Derecho de asociarse para defender sus intereses y derecho de huelga.
- f) Bases para la seguridad social.
- g) Creación de un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Como podemos apreciar, en la Constitución Política, se establecen las bases mínimas para regular la relación del Estado y de los servidores públicos.

## **2.2.2 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

Con el propósito de reglamentar el artículo 123 constitucional apartado b, y como ya se mencionó en la breve reseña histórica, se estableció la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esta ley define como trabajadores al servicio del Estado aquellos quienes prestan un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento, o por figurar en las listas de los trabajadores temporales.

Dicha ley establece dos categorías: de base y de confianza y por exclusión señala que son trabajadores de base los que no son de confianza, a quienes otorga inamovilidad debido a que se les considera estrictamente necesarios para que las dependencias y entidades cumplan adecuadamente sus funciones.

En la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado se señalan los derechos y obligaciones de los titulares y los trabajadores, en donde se perciben algunas diferencias en su tratamiento con respecto a los demás trabajadores, como son: la reducción de la jornada a siete horas, un horario menor bajo circunstancias especiales, la concesión de veinte días de vacaciones con más de seis meses de antigüedad, entre otras. Como obligaciones de los titulares se encuentran las básicas para el desempeño del trabajador, tales como cumplir con las normas de seguridad e higiene, conceder licencias, etc., y una que nunca se ha cumplido, el establecimiento de una Escuela de Administración Pública. Asimismo, consigna las causales de suspensión y terminación de la relación laboral.

En su título tercero, la Ley contiene lo relacionado con el sistema de promoción o ascenso, denominado escalafón, mismo que resulta limitado pues para realizar un movimiento escalafonario debe existir una plaza vacante y no en función del desarrollo profesional de cada trabajador.

De acuerdo a la Ley las condiciones del sistema de promoción son: que exista una plaza vacante; que el aspirante ocupe alguna plaza inmediatamente inferior a la de la promoción; que muestre las aptitudes para su desempeño, y; que se observe puntualidad, disciplina y antigüedad.

Para ocupar las plazas vacantes de última categoría se establece que el 50% de éstas se cubra libremente por el titular, mientras que el restante 50% lo hagan los candidatos propuestos por los sindicatos, con lo cual se evita el monopolio de alguna de las partes.

En los últimos cuatro títulos se consignan las autoridades creadas para resolver los conflictos de los trabajadores, así como los procedimientos a seguir. Además, fija la creación y funcionamiento general del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

A pesar de que esta Ley regula aspectos importantes, presenta serias limitaciones siendo la más relevante el que únicamente es aplicable para los trabajadores de base y los de confianza quedan desprotegidos en todos los ámbitos, pues al desempeñar éstos, funciones de dirección, inspección, fiscalización, manejo de fondos o valores y otras actividades que implican poder de decisión o ejercicio de autoridad son considerados representantes de los titulares a quienes auxilian en uso de sus facultades delegadas.

### **2.2.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Esta Ley es reglamentaria del título cuarto constitucional. Define con exactitud quienes son servidores públicos, las obligaciones que se adquieren en el servicio público, así como las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.

En el capítulo primero del título tercero, establece las obligaciones que todo servidor público debe tener en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con el propósito de

salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, valores que ya se comentaron con anterioridad.

Entre estas obligaciones, destacan las siguientes:

- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.
- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando exista un interés de por medio.

Como vemos, en teoría existen los elementos esenciales que dan sustento a la operación del servicio civil de carrera, sobre todo en la importancia que adquiere el conducir el servicio público con ética y que los servidores públicos posean los valores necesarios para el buen desempeño de sus actividades.

#### **2.2.4. LEY DE PREMIOS, ESTÍMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES.**

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1975 y tiene por objeto determinar las normas que regulan el reconocimiento público que haga el Estado, de aquellas personas que por su conducta, actos u obras, se hagan acreedores a los premios, estímulos o recompensas establecidas. Las disposiciones más importantes a que se refiere esta ley son las siguientes:

“Los estímulos se instituyen para servidores del Estado por el desempeño sobresaliente de las actividades o funciones que tengan asignadas, así como cualquier acto excepcional que redunde en beneficio del servicio al que estén adscritos. Estos estímulos podrán acompañarse de recompensas en numerario o en especie, conforme a las prevenciones de esta ley” (artículo 4).

Se establecen una serie de premios nacionales y condecoraciones, resaltando el Premio Nacional de Administración Pública, que se celebra anualmente por la realización de un estudio sobresaliente o aportaciones destacadas en beneficio de la función pública.

Los estímulos consistirán en diez días de vacaciones extraordinarias para el servidor público seleccionado y el monto de las recompensas se establece anualmente.

Los estímulos y premios a que se refiere esta Ley, actualmente en la práctica sólo se otorgan a los trabajadores de base. El día 28 de enero de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Norma para la aplicación de estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal” con apego a ésta, para los empleados de confianza se otorga un premio, el cual consiste en una compensación mensual adicional al sueldo que se percibe y libre de impuestos. La operación de este mecanismo se encuentra a cargo de la Unidad de Servicio Civil adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo anterior, no existe igualdad de condiciones entre ambas categorías de servidores públicos, además de ser la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles muy antigua, razón por la cual resulta en muchos aspectos, inoperante en la realidad actual, por lo que se convierte en una necesidad legislar nuevamente en la materia.

### **2.2.5. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

Como es sabido, cada sexenio el Ejecutivo Federal elabora el Plan Nacional de Desarrollo que tiene como finalidad normar los programas institucionales y sectoriales, así como guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 el capítulo 3 denominado “Desarrollo Democrático” contiene el apartado Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública el cual menciona como un aspecto esencial el fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

Para consolidar el cambio estructural del gobierno, es necesario contar con recursos humanos especializados, así como conformar un servicio profesional de carrera que garantice continuidad con los programas de trabajo, a pesar del cambio en la titularidad de los poderes, aprovechando la experiencia y conocimientos del personal adscrito.

De igual modo, un servicio de carrera debe facilitar la capacitación y promover esquemas de selección, remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional, culminando con una jubilación digna y decorosa.

Así, podemos observar intentos por lograr la profesionalización del servidor público en la presente administración.

## **2.2.6 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000**

La Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública, apartado del Plan Nacional de Desarrollo, es el punto de partida del cual deriva uno de los principales programas sectoriales para este periodo el denominado Programa de Modernización de la Administración Pública.

Del programa citado, el cuarto Subprograma se refiere a la Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público que establece como principio la superación y reconocimiento del individuo. Con el objeto de lograr esto, la profesionalización deberá promover los procesos y mecanismos en cada dependencia. Contemplando acciones desde el inicio, durante el desarrollo y hasta la conclusión de la carrera en el servicio público.

La etapa inicial implica una selección rigurosa, garantizando la capacidad individual y la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública.

La etapa de desarrollo comprende el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización permanente de los conocimientos, es decir, una capacitación indispensable para el mejor desarrollo de las funciones; la vinculación de remuneraciones y estímulos al desempeño; y la evaluación del servidor público a partir de la cual se determine su permanencia, crecimiento y promoción.

Finalmente, la etapa de conclusión se refiere a la garantía de un retiro digno del servidor público en términos y de rendimiento.

Como líneas de acción se establecieron las siguientes:

- **Sistemas de selección.** Se deberán aplicar procedimientos rigurosos para el ingreso al servicio público, privilegiándose la evaluación de las aptitudes, impartición de cursos obligatorios y la aplicación de exámenes.
- **Actualización de conocimientos y habilidades.** Se deberán considerar acciones de capacitación para dotar a los servidores públicos de habilidades administrativas y técnicas que requieren los diversos puestos.
- **Sistema integral de desarrollo de recursos humanos.** Se deberá establecer un sistema electrónico en línea, con las dependencias y entidades de la administración pública, que contendrá la información necesaria para el óptimo control de los recursos humanos.
- **Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo.** Se deberán emitir las disposiciones administrativas que tengan por objeto garantizar la igualdad de oportunidades para participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil de carrera. Asimismo, se deberá desarrollar y establecer un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos, siendo los reconocimientos o estímulos económicos asignados, congruentes con la productividad, desempeño y evaluación.

Además, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá elaborar proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el servicio civil de carrera.

- **Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público.** Se deberán promover y reforzar los valores y principios que rigen la conducta de los servidores públicos.

- Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades. Se deberán revisar los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la estructura del sistema de control y fiscalización, así como el procedimiento de conductas irregulares. Además se deberá promover un programa de capacitación y certificación de los servidores públicos que comprenda los procedimientos de investigación de responsabilidades administrativas y el de imposición de sanciones.

Así, el PROMAP, contiene las bases de modernización de la administración de recursos humanos y su consecuente establecimiento del servicio civil de carrera. Sin embargo, aún no se existen cambios sustanciales en la materia, a no ser de algunos casos prácticos presentes en organismos públicos que se presentarán en el siguiente capítulo, a pesar de que está por concluir la vigencia de este programa, los objetivos y las líneas de acción establecidas únicamente quedaron en buenas intenciones.



## **CAPÍTULO 3**

### **EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES RELACIONADAS CON EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

## CAPÍTULO III

### EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES RELACIONADAS CON EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

#### 3.1. SOBRE EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Existe un gran número de países que cuentan con un servicio civil de carrera, sobre todo aquellos países desarrollados, pero para fines de este trabajo únicamente señalare las características más importantes de los sistemas de administración de recursos humanos que prevalecen en Inglaterra, Francia, Estados Unidos y Argentina.

##### a) El sistema de servicio civil en Inglaterra

Durante el siglo XVIII la mayoría de los nombramientos en la administración británica se caracterizaban por el nepotismo y los cargos de alto nivel jerárquico eran ocupados por políticos que habían perdido el escaño en los comunes, con lo cual existía un control absoluto de la cámara. Sin embargo, cuando comenzó la alternancia en el poder, se mostró claramente los problemas que traía consigo este sistema tradicional por lo que se convirtió en una necesidad diferenciar las tareas administrativas y las políticas.

Con lo anterior, iniciaron reformas para sentar las bases de una función pública más eficaz.

En el año de 1810 comienzan a aplicarse pruebas selectivas para ingresar a la administración pública y hacia 1831 se introducen pruebas selectivas para el ascenso por elección frente a la antigüedad con el propósito de que el personal seleccionado sea el

idóneo, regulando así, la promoción de personal de acuerdo a sus características con apego a ciertos requisitos.

En el país existían comités especiales (Select Committes) que tenían a su cargo la investigación sobre los gastos de los servicios y en 1833 emitieron un informe que contenía propuestas innovadoras en materia de recursos humanos, mismas que fueron rechazadas por contravenir completamente los abusos del sistema existente.

En 1853 la Tesorería solicita un informe sobre el *Civil Service*,<sup>1</sup> denominado *La organización del servicio civil permanente* el cual desaprueba completamente el nepotismo, la incompetencia y otras conductas negativas arraigadas desde el siglo XVIII. De este informe se derivaron las siguientes propuestas:

- Creación de un cuerpo eficiente de funcionarios.
- Clasificación de funciones, divida en tres clases de empleados: oficinistas, para los niveles bajos; personal con una buena educación en general; personal para niveles superiores con formación universitaria.
- Selección de personal adecuada para acceder a puestos públicos. Existe la recomendación de cubrir las plazas vacante por medio de aplicación de pruebas con la finalidad de seleccionar a los aspirantes idóneos.
- Para realizar los ascensos se privilegio el reconocimiento a los méritos, existiendo la posibilidad de emitir inconformidad en caso de injusticia.

En 1855, ya con un nuevo gobierno, se publicaron los *Informes relativos a la reorganización del servicio civil* que contenían nuevas propuestas con relación al informe de 1853, entre las que destacan:

---

<sup>1</sup> Este informe fue solicitado a Charles Trevelyan y Staanford

- Creación de la *Civil Service Commission*, integrada por tres Commissioners. La función de esta Comisión era comprobar la idoneidad de los aspirantes propuestos para ocupar algún empleo público en cualquiera de los departamentos del servicio civil, con base en la aplicación de pruebas. A pesar de este sistema de selección aún quedaba a discreción de los jefes de departamento, prevaleciendo las consideraciones políticas en los nombramientos. Esta propuesta contribuyó de manera importante para el establecimiento de un órgano imparcial que comprobara la formación y la aptitud de los aspirantes a ingresar en la administración pública inglesa.
- Introducción de pruebas para el ingreso. La Cámara de los Comunes, en 1860 nombró un Comité Especial, el *Committee on Civil Service Appointment*, encargado de determinar el sistema de ingreso más adecuado, pero sólo mejoró el sistema de pruebas existente.

Después de que se implantaron estas propuestas, los funcionarios fueron clasificados en dos grados: uno superior y otro inferior. En 1874, la Tesorería nombró una comisión encargada de replantear los métodos de selección de los funcionarios, clasificar a todo el *Civil Service* y un sistema apropiado para el personal encargado de las funciones de menor importancia.

Durante “el periodo de 1870 a 1918 funcionaron tres comités y sus trabajos sirvieron para avanzar hacia la uniformidad del orden de clasificación entre los departamentos ministeriales y la normalización de las retribuciones y las condiciones del servicio”,<sup>2</sup> destacando la creación de un movimiento sindical el cual sirvió como antecedente de las asociaciones de funcionarios.

Cuando concluye la Primera Guerra Mundial, el ex jefe de gobierno Gladstone encabezó en 1918 un Comité nombrado por la Tesorería con la finalidad de estudiar la organización y el personal en el servicio civil de la posguerra. Como resultado de este estudio se creó el

---

<sup>2</sup> W. Armstrong y E. Grebenik, *El Informe Fulton. Tres estudios sobre el servicio civil británico*, Escuela Nacional de Administración Pública, Colección Conferencias y Documentos, No. 39, Alcalá de Henares, Madrid, 1973.

Comité denominado Whitley, mismo que elaboró uno de los informes más importantes sobre el *Civil Service*.

Dicho informe fue publicado en febrero de 1920 y precisaba lo siguiente: "el trabajo administrativo y auxiliar del Servicio Civil puede decirse que encaja ampliamente en dos categorías principales...en una cabe incluir el trabajo sencillo, y en la otra el trabajo relativo a la formulación de las políticas de los asuntos públicos"<sup>3</sup>.

Además planteaba la distinción dentro de estas dos principales categorías, distintas clases de funcionarios: de writing assistants para el trabajo mecánico más sencillo; clerical, para la mejor clase de la primera categoría; executive; y administrative.

Estas propuestas dieron pauta al inicio de un largo periodo de estabilidad: sin embargo los problemas, resultado de la Segunda Guerra Mundial coadyuvaron al establecimiento de una Oficina de Organización y Métodos en la Tesorería, con la finalidad de asesorar al *Civil Service* en cuanto a dificultades de organización.

En la década de los 60's se intensificaron las críticas al *Civil Service*, obligando en el año de 1965 a la creación de un Comité de Eficiencia del Servicio Civil, con el objetivo de promover la cooperación entre el Estado y sus funcionarios.

En el mes de febrero de 1966, el gobierno nombra a Lord Fulton presidente de un comité encargado de dictaminar la estructura, el reclutamiento, la gestión y la capacitación del personal del servicio civil. El resultado de este estudio fue dado a conocer mediante un Informe, llamado Fulton publicado en junio de 1968. Entre las medidas implementadas, destacan las siguientes:

---

<sup>3</sup> Report of the National Whitley Council Reorganization Committee, 1920; véase Gregorio Laso Vallejo, La entrevista como procedimiento de selección. D.A. No. 31, Madrid, 1960. p. 55

- Creación del Grupo de Estudios de Política Central (GEPC), integrado por funcionarios, políticos y empresarios.
- Creación de la Policy Unit a fin de que el gobierno contara con una asesoría más partidista para contrarrestar aquellas políticas determinadas por los intereses de los funcionarios.

Otras importantes recomendaciones establecidas como consecuencia del Informe Fulton, fueron:

- Creación de un departamento de la función pública, teniendo a su cargo la selección, formación y perfeccionamiento del personal, además de la propia administración de éste. Cabe señalar que a este departamento pertenece la Comisión de Servicio Civil.
- Creación de un Instituto Superior de la Función Pública (*Civil Service College*) encargado de la formación y perfeccionamiento de las últimas técnicas de dirección de los funcionarios.
- Establecimiento de sistemas unificados de retribuciones y de ascenso por mérito para los niveles superiores de la función pública: subsecretario, subsecretario adjunto y secretario general.

Una vez que el gobierno conservador llegó al poder, bajo la dirección de Margaret Thatcher en 1979. Ella formuló varias críticas al servicio civil relacionadas con el gran número de funcionarios, su falta de autonomía y la situación privilegiada de la función pública en época de recesión económica.

Por su parte, la ciudadanía también hizo críticas al gobierno y además de las presiones presupuestales prevalecientes y de la deficiencia en los servicios públicos, dieron como resultado, en 1988, el Programa Next Steps, que le imprimió otro enfoque a la función

pública británica. Como parte de este programa, se realizaron una serie de entrevistas con gerentes de varios niveles para reconocer las deficiencias y mejorar la eficiencia del gobierno. Así, es importante destacar que se concluyó lo siguiente:

- Parte de las funciones de gobierno era la ejecución de las políticas públicas, por lo que la separación entre la elaboración y ejecución de las mismas contribuiría notablemente a la eficiencia.
- En el servicio civil existía resistencia al cambio, para lo cual era necesario un programa de reforma que fuera conducido desde el nivel más alto de la administración, involucrando a todos los elementos clave

Por lo anterior, se delegó la ejecución de las políticas públicas a agencias que se les dotó de autonomía financiera y técnica y libertad para el diseño de operaciones y establecimiento de salarios para sus empleados con base en su productividad.

Paralelamente al Next Steps se creó el programa Citizens'Charter que consiste en una evaluación del desempeño de las agencias, por parte de los ciudadanos, eligiendo a la agencia ganadora del premio anual a la excelencia.<sup>4</sup>

Con estas medidas inició el proceso de descentralización de recursos humanos, llevado a cabo de manera gradual por el Cabinet Office, organismo responsable de la eficiencia del servicio público, que después de la reforma se transformó en una unidad de asesoría y apoyo.

Una característica importante del *Civil Service* es su neutralismo político y hace que la situación y las funciones de un *Civil Servant* sean siempre las mismas, sin importar el partido que gobierne, razón por la cual el *Civil Service* se concibe como un instrumento de continuidad y de depósito de experiencia. La Tesorería define al *Civil Servant*, como aquel

---

<sup>4</sup> Para una análisis más detallado sobre este punto, remitirse a la publicación de dicho programa.

servidor que ha sido nombrado directamente por la Corona, distinto de los titulares de los cargos políticos o judiciales que están empleados en una situación civil y cuya retribución es pagada con el presupuesto aprobado por el Parlamento.

Actualmente la composición de la función pública inglesa en cuanto a los funcionarios administrativos es la siguiente:

1. **Administrative Class.** Es la clase directiva de la administración inglesa que tiene a su cargo las funciones formuladas por Henry Fayol: planear, organizar, ejecutar, coordinar y controlar.
2. **Executive Class.** Se encargaba de las actividades de ejecución de la administración.
3. **Clerical Class.** Son los empleados de oficina cuyas funciones varían, como clasificar la correspondencia recibida, elaborar respuestas a los funcionarios, elaborar registros y archivos de diversos asuntos y aquellos referentes a la administración de personal.
4. **Clerical Assistant Class.** Entre las funciones encomendadas a esta clase, destacan: preparación, verificación y comprobación de documentos, estadísticas y registros y preparación de documentos sujetos a comprobación.
5. **Class of Temporary Clerks.** Completan el trabajo de la clase clerical y siempre son sujetos a supervisión.
6. **Typing Grades.** Divida en mecanógrafas y taquimecanógrafas, existiendo dentro de éstas varios grados supervisores.
7. **Machine Operating Class.** Realizan su trabajo en determinadas áreas de los departamentos donde se requiere el manejo de máquinas sumadoras, calculadoras, etc.
8. **Messengerial Class.** Se dividen en dos clases, por una parte los mensajeros (messengers) que trasladan papeles y expedientes de una oficina a otra; y por otra, los custodios de papeles (paper-keepers), a quienes corresponde la custodia, colocación y manejo de todo tipo de archivos.

Una vez explicadas las generalidades de la función pública, pasemos a mencionar las principales características de las distintas etapas de la administración de recursos humanos.

El reclutamiento del servicio civil en Inglaterra esta basado en el principio que es más costoso elegir a la persona equivocada que gastar tiempo buscándola. Por ello, el proceso de reclutamiento y selección se realiza considerando la igualdad y el mérito, principios que son vigilados en su cumplimiento por la *Civil Service Commission*. Asimismo, el Código de Servicio Civil que el proceso de selección de todas las dependencias debe incluir una evaluación y las convocatorias deben de ser abiertas. Este sistema de competencia abierta tiene como objetivos: conseguir la mejor persona para ocupar el puesto, sin importar su género o grupo étnico; evitar favoritismos, y; asegurar que el proceso de reclutamiento refuerce la imparcialidad del servicio civil.

El proceso de reclutamiento comprende tres etapas, que no sólo reflejan el aspecto académico, sino la capacidad intelectual del aspirante:

1. Primeramente, se aplica al aspirante una serie de pruebas escritas para examinar su sentido común. Las pruebas incluyen, entre otros aspectos, el resumen de un texto, un test que plantea una situación problemática para que el candidato ofrezca alternativas de solución y un test de sentido común. La duración de estas pruebas es de día y medio.
2. Después, se le proporciona un expediente simulado, para que resuelva el problema a través de una carta redactada en forma diplomática. La segunda parte es oral y comprende una discusión informal en grupos reducidos de dos a tres temas de carácter general, una sesión simulada de un comité que debe adoptar una resolución y una entrevista personal con los miembros del equipo encargados de la selección.
3. Una entrevista ante el Consejo de Selección Final, que consta de tres personas, con las que el aspirante sostiene una conversación individualmente. Esta etapa es definitiva y depende en gran parte de ella que se obtenga o no el puesto

Finalmente la decisión del Consejo de Selección es definitiva y los candidatos que propone siempre son nombrados.

El sistema permite ciertas excepciones a la selección por competencia abierta y las agencias y departamentos son los que deciden cómo y cuando se pueden hacer dichas excepciones, pero sin ejercer favoritismos ni preferencias políticas sino únicamente con el propósito de dar flexibilidad cuando sea necesario e informarlo a la Comisión del Servicio Civil.

Las situaciones en que se pueden dar excepciones son: a) asignaciones de corto plazo, es decir, menos de doce meses, si al término de este periodo la persona desea seguir en el puesto, éste se abre a competencia y la persona puede concursar; b) si para un puesto se necesitan aptitudes específicas y el universo de los candidatos es reducido, puede resultar incostruible abrirlo a competencia.

En cuanto a la capacitación, después de que se creó el *Civil Service College* (Escuela de Servicio Civil), en 1970 comenzó a operar con tres centros, que se le encomendaron tres funciones principales:

1. Proveer mejores cursos de capacitación en materias de administración y gestión, para mejorar la productividad en el desempeño.
2. Proveer un conjunto de cursos cortos dirigidos a los niveles de asistente administrativo y asistente oficial.
3. Realizar investigaciones sobre temas administrativos y de gestión.

Sin embargo, debido a una serie de modificaciones, el *College* aún existe pero se ha privatizado y sólo los departamentos que cuentan con los recursos necesarios pueden capacitar a su personal.

En lo relativo a la evaluación del desempeño se han implementado sistemas como parte de una serie de planes de gestión de resultados con el objeto de incrementar los niveles de eficacia.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Por su parte, los sistemas de promoción se encuentran regulados por las comisiones de ascensos dentro de cada dependencia. El proceso es el siguiente: el superior inmediato realiza un reporte anual; se aplica un examen de apreciación del trabajo que consta de una entrevista anual con el jefe que realizó el reporte; finalmente, se realizan entrevistas relacionadas con la carrera del servidor público a fin de conocer sus expectativas.

En cuanto a la negociación y regulación de conflictos, las Cortes no intervienen demasiado en conflictos relacionados con el servicio civil, sino que la mayoría de ocasiones se resuelven en los tribunales laborales especializados, además de que el sistema de servicio civil cuenta con sus propios mecanismos para dirimir conflictos internos.

Finalmente, en lo relacionado con la separación del personal, actualmente, ya existe la posibilidad de despedir a los funcionarios que sean calificados como ineficientes. Cuando esto sucede, se le sugiere que se retire voluntariamente y el agente tiene derecho a no retirarse pero está obligado a mejorar su desempeño, pero si es calificado de la misma manera en dos ocasiones, la agencia puede despedirlo, avisándole con anticipación y el servidor tiene derecho a apelar la decisión en caso de que pueda comprobar que el proceso de evaluación no se realizó adecuadamente.

La tradición en el *Civil Service* tiene un valor decisivo debido a que ha sabido adaptarse a las circunstancias históricas, siendo a la vez flexible y progresista asentado sus bases en la costumbre y en la práctica.

## **b) El sistema de servicio civil en Francia<sup>5</sup>**

El modelo francés de servicio civil es de los más centralizados y controlados que existen, debido a que se creó para remediar las injusticias, desigualdad y enfrentar al sindicalismo creciente desde principios del siglo XIX.

En Francia, las características de la administración napoleónica dieron lugar a un modelo de función pública que se caracterizó por la racionalidad, la jerarquía y la competencia. Los elementos prioritarios de este modelo son: a) la misión del funcionario como representante del Estado; b) la importancia de las garantías relativas al status y a la permanencia en el puesto, y c) la preponderante contribución de la función pública a la continuidad y estabilidad de la administración.

A pesar de esto, se presenta la politización de los nombramientos en la conformación y nombramiento del gabinete de ministros donde existe total libertad para la selección.

En los últimos años el servicio civil francés ha estado sometido a problemas como pérdida de legitimidad, malestar profesional y necesidad de modernización.<sup>6</sup>

Actualmente la función pública francesa en materia de regulación, está compartida entre el Ejecutivo y el Legislativo. Las garantías fundamentales de los funcionarios son las siguientes:

- ≡ Ley sobre Derechos y Obligaciones de los Funcionarios, del 13 de julio de 1983.
- ≡ Ley de Disposiciones Estatutarias relativas a la Función Pública del Estado, del 11 de enero de 1984.

---

<sup>5</sup> Básicamente se sigue a Andrés de Laubadere, *Traite de Droit Administratif*, París, Septiembre, 1980, pp. 11-55.

<sup>6</sup> Para abundar sobre estos aspectos, remitirse a Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer, "Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México", Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp.151-152

- ⇒ Ley de Disposiciones Estatutarias relativas a la Función Pública Territorial, del 26 de enero de 1984.
- ⇒ Ley de Disposiciones Estatutarias relativas a la Función Pública Hospitalaria, del 9 de enero de 1986.

Estas leyes constituyen los títulos I al IV del Estatuto General de los Funcionarios<sup>7</sup>, con lo cual se aprecian tres servicios civiles en el país: el del gobierno central, el del gobierno local y el del Ministerio de Salud.

Con apego a la Ley del 13 de julio de 1983, los derechos y obligaciones de los funcionarios pueden ser modificados unilateralmente por el Estado, sin considerar aquellos derechos adquiridos, ni reclamar indemnización alguna; pueden intentar recursos con base en el derecho público y los litigios son resueltos por los tribunales administrativos.

El servicio civil francés se regula por dos principios meritocráticos el acceso al servicio por medio de concursos y la igualdad de oportunidades. Sin embargo, como ya se mencionó antes, los funcionarios superiores son nombrados libremente por el gobierno y en algunos casos cuando se emplean personas por contrato de tres años, sin estar dentro del sistema del servicio civil.

La estructura interna de la función pública es dominada por la noción de cuerpos. Cada cuerpo comprende una jerarquía, con diferentes grados correspondientes a una categoría de empleo con remuneraciones diferentes.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Modelos de Función Pública Comparada, Ministerio de Administración Pública, Secretaría General Técnica y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997.

<sup>8</sup> Un cuerpo se refiere a un grupo de funcionarios con la misma función. Por ejemplo, el cuerpo de contadores, de abogados, médicos, etc.

El concurso para ingresar al servicio civil consiste básicamente en presentar un examen. Para cada cuerpo hay una evaluación y, de acuerdo a la calificación obtenida, al aspirante se le asigna al ministerio correspondiente. Existen ministerios que laboralmente son más atractivos que otros, como es el caso de Finanzas que presenta gran demanda. Estos exámenes son elaborados conjuntamente entre el cuerpo o ministerio (en caso de que dicho cuerpo sólo exista en un ministerio), y el Ministerio de la Función Pública, el cual forma parte de la Dirección General de Administración y Función Pública.

Cuando una persona ingresa comienza desde abajo del escalafón del servicio civil; el poseer conocimientos o experiencia no implica que alguien pueda entrar a niveles más altos; cabe señalar que en cada cuerpo hay un límite de edad y cuando se sobrepasa éste, resulta imposible solicitar un puesto en el servicio.

El Estatuto General prevé dos tipos de concursos para la selección de personal: los externos, que son puestos administrativos y técnicos cuya finalidad es reclutar a personal para una carrera específica es un ministerio determinado y están abiertos a todos los candidatos que reúnan ciertos requisitos, y los concursos internos, reservados para el personal que ya ocupa un puesto en la administración y que tenga acceso a un puesto de un nivel superior.

Asimismo, existen excepciones para el concurso por examen y son las personas egresadas de la École Nationale d'Administration (ENA). Para entrar a dicha escuela se concursa por medio de un examen y después de recibirse no es necesario competir para entrar al servicio.

Una vez que la persona ingresa al servicio, tiene permanencia garantizada de por vida. Los servidores que no ingresaron a través de la ENA se someten a un periodo de un año antes de que se les otorgue la garantía de por vida, pero el 99% de los empleados, pasa satisfactoriamente este periodo.

Anualmente, los funcionarios son calificados, y esta calificación se compone de una nota numérica y de una apreciación general que es del conocimiento de todo el personal, y resulta ser un elemento que se considera para un ascenso.

La carrera se articula básicamente por el ascenso de grado, que incluye un aumento en la remuneración y un cambio de destino, con mayor responsabilidad. Sin embargo, el ascenso no constituye un derecho de los funcionarios y se encuentra condicionado a la superación de determinadas pruebas, periodos de formación y oposiciones internas.

Un aspecto que actualmente se considera en Francia es la motivación de los funcionarios públicos, con el objeto de ampliar sus aptitudes y mejorar la calidad y efectividad en el servicio público. Estos mecanismos consisten en una compensación global, pagos de tiempo extra, suplementos al salario y bonos de desempeño. Además, se introdujo un nuevo sistema de bonificación indexada, que es un tipo de mecanismo basado en el trabajo del funcionario y no en su jerarquía, esto para los funcionarios públicos con puestos de responsabilidades especiales o que requerían de aptitudes técnicas especiales.

El Estatuto General, también reconoce el derecho a sindicalización así como el derecho a participar, a través de sus delegados en la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

En cuanto a las condiciones de salida, los funcionarios del Estado se pueden jubilar después de haber cotizado treinta siete años y medio a su caja especial y que hayan alcanzado la edad mínima de jubilación que es de 60 años.

Un funcionario también puede ser separado debido a su insuficiencia profesional, en caso de que no se le pueda ofrecer otro empleo acorde a su capacidad; asimismo, por renuncia y por cese disciplinario.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Modelos de función pública comparada, op. cit. pp. 46-47.

En términos generales este es el sistema de servicio civil, el cual requiere transformarse a fin de terminar con el centralismo y autoritarismo existente.

### c) El sistema de servicio civil en Estados Unidos

Los primeros años del Estado surgido después de la Constitución, se caracterizaron por contar con una función pública competente y libre de corrupción, asimismo existía una cuidadosa selección de los candidatos a los cargos públicos, considerando como principales elementos la honradez y eficacia.

Sin embargo de 1828 a 1861, fue un periodo en el que prevaleció una serie de irregularidades de los funcionarios que incrementaba el sistema de despojo y explotación de personal, dando como resultado la pérdida de eficacia y prestigio, con personal sin experiencia, funcionando el sistema de botín como un mecanismo de reclutamiento.

Pero, con la llegada de Lincoln a la presidencia hubo una profunda transformación y en 1864 se presenta un proyecto de ley para mejorar la eficacia del *civil service* a través de la selección objetiva de los funcionarios.

En 1868 se reunió un grupo de personas al cual se le denominó reformadores del servicio civil<sup>10</sup> que promovieron el establecimiento de un nuevo sistema. Así, se aprueban una serie de reformas para el acceso y permanencia en la función pública, considerando aspectos tales como la capacidad, la edad, los conocimientos y salud. Adicionalmente, se crea una *Advisory Board of the Civil Service*, que después sería la *Civil Service Commission* con normas para regular integralmente los aspectos de la función pública norteamericana.

---

<sup>10</sup> Esta acción fue como respuesta al informe que se presentó sobre la función pública y los males del sistema existente, con propuestas basadas en el sistema inglés.

De 1883 a 1932 el *Civil Service* se desarrolló con base en el *Merit System* y la Comisión se dedicó a tareas de gestión, fortaleciendo el sistema, considerando los expedientes sobre la eficacia del personal para los ascensos, con lo cual se establecieron los cimientos de una administración pública moderna.

En los llamados años del New Deal, de 1933 a 1945 los servicios adquirieron complejidad para lo cual se requirió de funcionarios identificados con tareas federales, surgiendo los *Career Service* para adaptar las necesidades de la administración.

Al inicio de la Segunda Guerra Mundial y los años posteriores existían serias deficiencias en el sistema como una inadecuada provisión de cargos políticos, carencia de neutralidad política del personal de carrera, la necesidad de establecer un nuevo sistema para los funcionarios de carrera y una confusión en las funciones de la *Civil Service Comission*.

Derivado de lo anterior, en 1978 se promueve la *Civil Service Reform Act* que contenía cambios profundos de la "estructura institucional y del régimen estatutario de la misma, fundamentada en la idea de una función pública más sensible (responsive) a la voluntad popular"<sup>11</sup>, la cual se sintetizaba en: una respuesta de la función pública fiel a las necesidades políticas, resultado de la voluntad del pueblo; ni cuestiones políticas ni favoritismos personales deberían influir en la selección y promoción de los empleados del gobierno; y éste debería constituirse como empresario modelo, reclutando a las personas más capacitadas.

Así, se propusieron los siguientes objetivos: fortalecer la protección de los derechos de los funcionarios; dotar de incentivos y oportunidades a los directivos para mejorar la eficiencia de la administración pública; promover la igualdad de oportunidades para el acceso al

---

<sup>11</sup> Juan de la Cruz Ferrer, "Procedimientos administrativos en materia de personal en la Ley de Reforma de la Función Pública Norteamericana de 1978", 1982, p.143.

cargo; mejorar las relaciones entre el trabajo y la dirección, mediante una clara definición del Estatuto de los Funcionarios Federales y la utilización de la evaluación de rendimientos para alcanzar la calidad en la función pública. Cabe señalar que en el título IV de este ordenamiento se crea el Servicio Ejecutivo Superior (Senior Executive Service SES), que integra puestos con funciones directivas a nivel federal.

El servicio civil continuó operando hasta que en 1993, el vicepresidente Al Gore preparó un estudio denominado *National Performance Review* (NPR), cuyo objetivo era crear una administración pública que funcionara mejor y costara menos. Este informe contenía recomendaciones relacionadas con los “sistemas gubernamentales, en donde sobresale:

#### Reinventar la gestión de los recursos humanos

- Crear un sistema de contratación flexible y ágil: Permitir que las agencias establezcan sus propios programas de búsqueda y selección de personal. Eliminar los registros centralizados y los impresos de solicitud estándar. Dejar que sean los departamentos y agencias federales los que decidan si necesitan personal y contraten directamente a los candidatos sin tener en cuenta su categoría. Reducir a tres los tipos de plaza cubiertas por oposición. Eliminarlos requisitos de tiempo exigido en cada nivel de servicio.
- Fortalecer el Servicio Ejecutivo Superior (SES) para convertirlo en un elemento clave del cambio cultural dentro de la administración.
- Eliminar los trámites excesivos.
- Lograr la colaboración entre los trabajadores y la dirección para el progreso.
- Incentivar los ceses voluntarios.”<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Al Gore, “De los trámites burocráticos a los resultados. Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos”. Informe del National Performance Review. Gasteiz, 1993, p. 207-220

En 1995 se efectúan reformas al *Civil Service* con el objeto de fortalecer el papel de la Oficina de Dirección de Personal (*Office of Personnel Management*, OPM) y la descentralización de los procedimientos de personal.

Actualmente la función pública norteamericana se caracteriza por la existencia de comisiones y oficinas de diferentes niveles que dificultan la identificación de una estructura en la materia. Además, carece de un estatuto unitario de la función pública, existiendo diversas leyes limitadas a cada etapa del proceso de administración de personal, sin aplicación uniforme. Asimismo, en cada estado la mayoría de los municipios tienen sus propias leyes en la materia y cuentan con sistemas de servicio civil independientes entre los propios municipios de un estado, pero de manera generalizada, el sistema de méritos es la forma de acceso a la administración estatal.

La Constitución de Norteamérica otorga al presidente una importante responsabilidad en cuestión de personal, así como una amplia discrecionalidad sobre el particular.

En lo que se refiere a las estructuras institucionales, la Oficina de Dirección de Personal, con cierta independencia del Ejecutivo, tiene a su cargo la organización y gestión del reclutamiento, la formación y perfeccionamiento de los funcionarios, los sistemas de remuneración, asegurar la continuidad en la prestación de los servicios, entre otros.

Con respecto al *System Merit* y el desarrollo de carrera del funcionario, el estatuto de la Función Pública Federal establece lo siguiente: los funcionarios serán reclutados con base en su competencia demostrada en los concursos y exámenes correspondientes, sin distinción alguna; en el desempeño de sus funciones los funcionarios deben actuar con base en criterios de integridad y de interés general, y; la administración garantizará protección a los funcionarios contra acciones arbitrarias.

En síntesis, estas son las principales características del servicio civil existente en los Estados Unidos, que como podemos apreciar no existe homogeneidad en sus mecanismos, privilegiando en todos los casos el sistema de méritos, aspecto fundamental para el ingreso y ascenso en la función pública, lo cual resulta ser un gran avance con respecto a nuestro país.

#### **d) El sistema de servicio civil en Argentina**

En la historia contemporánea se han presentado intentos por lograr una reforma administrativa, sin obtener mucho éxito, esto debido a la falta de compromiso de los líderes políticos y al alto grado de organización y cohesión de los servidores civiles en la Unión de Personal Civil de la Nación que no aceptaban el desempeño como elemento clave para su permanencia en el puesto.

En 1966 se inició la racionalización administrativa, reduciendo el número de servidores para incrementar la eficiencia y deshacerse de los “protegidos políticos”. El gobierno implementó nuevos métodos y procedimientos para eliminar el trabajo que no era estrictamente necesario y despedir al personal innecesario, manteniendo y pagando a los oficiales de acuerdo a su capacidad.

Lo anterior ocasionó un grave problema de desempleo y a estas propuestas de reforma hubo una gran resistencia de la Unión de Servidores Civiles y fue hasta la época de los ochenta, cuando comenzaron cambios significativos para mejorar la función pública.

Se creó la Secretaría de la Profesión Administrativa y el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales a cargo del Instituto Nacional de Administración Pública.

Con el propósito de crear un nuevo sistema, primero se evaluó la función pública, diagnosticándose lo siguiente: había una fuerte rotación de los funcionarios superiores,

responsables de la conducción del gobierno; no existía continuidad en los programas; muy pocos organismos contaban con procedimientos adecuados de selección de personal, basados en el mérito, concurso u oposición; para la promoción, el ascenso respondía a criterios clientelistas, siendo el mérito, la aptitud y la capacidad, elementos secundarios; la remuneración en forma de compensaciones especiales había cobrado fuerza frente al sueldo básico, y; prevalecía una total inexistencia de mecanismos de evaluación para el desempeño de los funcionarios y para el resultado en general.

Con el propósito de responder a tal situación, en 1990 se desarrolló un Programa de Modernización Administrativa y dentro de sus primeras acciones destacan:

1. Reducción drástica de las Secretarías y Subsecretarías de Estado.
2. Integración del Comité ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa, para diseñar una profunda reestructuración de la administración pública.
3. Declaración de nuevas estructuras orgánicas homogéneas para toda la administración pública.

La reforma del servicio público se integró por tres grandes líneas: reducción de empleo; creación de un sistema general de administración de recursos humanos a nivel nacional – Sistema Nacional de Profesión Administrativa (Sinapa)-; desarrollo de un Programa de Formación y Capacitación de Funcionarios Públicos.

Actualmente el proceso de selección en Argentina es cerrado, pues únicamente la primera convocatoria es abierta y para ingresar se requiere aprobar el proceso de formación, sin importar el nivel de aptitud demostrado en dicho proceso, se ingresa al menor grado de la jerarquía.

El proceso de selección consta de varios exámenes. El primero es escrito y consta de resolución lógica de problemas, de cultura general, de información sobre la realidad mundial y de comprensión de textos. Cuando se aprueba este, el segundo examen consiste

en dar solución a un caso por medio de un informe donde explican la racionalidad en la cual se basaron para emitir la solución. El tercer examen se refiere a una serie de entrevistas, con un psicólogo especialista en selección y externo a la función pública, por medio de evaluaciones y talleres, observando la capacidad de los candidatos para la resolución de problemas en grupo; finalmente, se realiza una entrevista profesional, hecha por un grupo de selección.

Una vez concluidas estas etapas, se procede a la selección final a cargo de personal especializado, generalmente externo. Una vez que es aceptado el aspirante, inicia una etapa de estudios que dura dos años, dedicando tiempo completo, por lo cual el Instituto Nacional de Administración Pública asigna un salario y sólo aquellos aspirantes que hayan aprobado todos los cursos ingresan a la función pública.

Este proceso se conforma con un Sistema de Capacitación que se establece a través de una Comisión Permanente de Carrera, que actúa como organismo asesor en la administración de recursos humanos, compuesto por representantes de la administración y de los sindicatos.

La Secretaría de la Función Pública tiene a su cargo la coordinación, asesoraría, seguimiento y control del Sistema de Evaluación del Desempeño, la cual se hace cada año y consiste en lo siguiente:

Cuando comienza el año, el evaluado y el evaluador establecen objetivos, actividades y resultados que deberán alcanzar durante el periodo. Cuando se cumplen los primeros seis meses el evaluado elabora un informe de avance que es remitido al evaluador, el cual, a su vez, realiza un informe de evaluación que envía a la segunda instancia evaluadora como antecedente de la evaluación final. Cuando se cumple el periodo de gestión, se repite el paso anterior y la última instancia evaluadora, emite una calificación global de gestión. El evaluado tiene derecho a obtener un acopia de su evaluación y a conocer su calificación global.

Para llevar a cabo una promoción se considera la evaluación del desempeño, la capacitación y la antigüedad.

En cuanto a la separación del servicio, se establece que cuando se obtenga una calificación deficiente, es motivo para que salga del régimen del servicio civil.

Este país de América del Sur, presenta avances en su sistema de administración de recursos humanos en la función pública, lo cual incide directamente en una administración eficaz.

En el Anexo 3 podemos ver de manera gráfica y general los principales elementos que caracterizan a la función pública en los cuatro países que se han analizado, destacando el modelo inglés, el cual presenta prácticas más integrales y modernas.

### **3.2. EN EL CONTEXTO NACIONAL EN EL ÁMBITO FEDERAL**

El sistema político mexicano históricamente se ha caracterizado por contar con procesos de selección de personal público dominados por políticas clientelistas, el ingreso se realiza por medio de contactos, recomendaciones y compromisos políticos. A pesar de contar desde hace muchos años con disposiciones jurídicas para regular las funciones de los servidores públicos, sin embargo, se han presentado de manera desarticulada y esporádica, con resultados escasos en cuanto al establecimiento de un servicio civil de carrera en la totalidad del gobierno.

Con el objeto de lograr un servicio civil de carrera eficiente y bajo procesos de equidad en el contexto mexicano, existen experiencias institucionales representativas en la administración pública federal, haciendo referencia a las que se presentan a continuación.

Servicio civil o profesional	Dependencia, Entidad y/u Organismo
Servicio Exterior Mexicano	Secretaría de Relaciones Exteriores
Sistema Integral de Profesionalización	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
Servicio Profesional Electoral	Instituto Federal Electoral (IFE)
Servicio Profesional Agrario	Procuraduría Agraria
Programa de Carrera Magisterial	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Sistema de Especialistas en Hidráulica	Comisión Nacional del Agua (CNA)
Carrera Militar	Secretaría de la Defensa Nacional
Servicio Civil de Carrera	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF)
Carrera de Agente del Ministerio Público	Procuraduría General de la República
Servicio Fiscal de Carrera	Sistema de Administración Tributaria

### 3.2.1 Servicio Exterior Mexicano

Los ordenamientos jurídicos que rigen la carrera administrativa en la Secretaría de Relaciones Exteriores han sufrido transformaciones para adaptarse a las circunstancias exigidas, registrando sus últimas modificaciones en la Ley del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994.

Esta ley tiene como objeto regular dicho sistema y define al servicio exterior mexicano como el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de nuestro país.

El Servicio Exterior Mexicano está integrado por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado. El personal temporal es designado por acuerdo del presidente para desempeñar funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesan automáticamente; por ello, no forman parte del servicio exterior de carrera y sus escalafones respectivos, pero se somete a las mismas obligaciones que el personal de carrera.

El personal asimilado lo integran funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia o autoridad competente de la administración pública federal. Su asimilación sólo tiene efecto durante el tiempo que dura la comisión y es acreditado con el rango que determine la secretaría.

El personal de carrera es permanente y comprende dos ramas con sus respectivos escalafones:

RAMA DIPLOMÁTICO-CONSULAR	RAMA TÉCNICO-ADMINISTRATIVA
Embajador	Coordinador administrativo
Ministro	Agregado administrativo "A"
Consejero	Agregado administrativo "B"
Primer secretario	Agregado administrativo "C"
Segundo secretario	Técnico administrativo "A"
Tercer secretario	Técnico administrativo "B"
Agregado diplomático	Técnico administrativo "C"

El artículo 28 de la ley referida, norma el ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular, el cual se realiza por oposición, mediante concursos públicos y contempla los siguientes exámenes y cursos:

- Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales.
- Examen de español.
- Exámenes para comprobar el dominio de un idioma extranjero y la capacidad para traducir otro.
- Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior.
- Entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, en su caso, cursos especializados de un mínimo de seis meses en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y un año adicional de experiencia práctica en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Existe un órgano denominado “Comisión de Personal” que preside el director general del Instituto Matías Romero y se encarga de evaluar los exámenes que son aplicados a los aspirantes para ingresar al servicio exterior de carrera.

El ingreso de personal a la rama técnico-administrativa se realiza mediante un examen público con las características establecidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Las evaluaciones del desempeño de los funcionarios se realizan a través de exámenes de oposición con el propósito de ascender escalafonariamente en las ramas que comprende el servicio exterior de carrera y promover movilidad de puestos dentro del mismo.

Los ascensos que establecen en la ley son acordados por el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, previa recomendación de la Comisión de Personal, decisión que toman a través de concursos cuyo resultado final es de dominio público. Para realizar dichos ascensos se consideran los siguientes aspectos:

1. Evaluación del expediente de los aspirantes:
  - a) Méritos y eficiencia demostrados en el desempeño de sus cargos y comisiones.
  - b) Mayor antigüedad en la categoría y servicio.

## 2. Exámenes escritos y orales:

- a) Puntuación adicional por obras y trabajos publicados.
- b) Estudios realizados.

En lo referente a la capacitación, el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos prepara a los aspirantes a formar parte de los cuadros permanentes del servicio exterior, actualiza los conocimientos, orienta a quienes ya son miembros del servicio. Además, divulga la política internacional de México y actúa como centro de investigación y enlace con otras unidades de educación superior.

La secretaría, con base a las disponibilidades presupuestales y previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene un programa de estímulos y recompensas para los empleados que han prestado servicios destacados.

La separación del servicio exterior puede ser por diversas causas: renuncia, jubilación, declaración de estado de interdicción mediante sentencia que cause ejecutoria, incumplimiento de algún requisito señalado por la ley y por falta de méritos.

A pesar de los beneficios de este sistema, dentro del servicio exterior de carrera existen niveles donde se emplea la libre designación de funcionarios, tal es el caso de embajadores y cónsules generales cuya designación corresponde al presidente de la República, preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático-consular.

Así, podemos concluir que existen básicamente dos sistemas de personal: el de carrera y aquel bajo libre designación, lo cual desvirtúa considerablemente la funcionalidad del servicio exterior de carrera. Además, por ser necesario empezar desde el escalafón más bajo para ascender, dificulta contratar a las personas más capacitadas para el ejercicio de las funciones específicas a un cargo. Finalmente, una vez que se llega a los puestos de mayor jerarquía no existen mecanismos de evaluación ni separación para dichos funcionarios.

### **3.2.2. Servicio Integral de Profesionalización**

El funcionamiento del Sistema Integral de Profesionalización (SIP) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se encuentra normado mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de noviembre de 1994.

Este sistema lo coordina una comisión denominada Comisión SIP-INEGI integrada por el personal directivo de las diversas áreas de dicho instituto y presidida por el presidente del mismo, quien cuenta con voto de calidad en caso de empate. Entre las funciones de la Comisión destacan: coordinar y vigilar la operación del sistema; determinar la creación de subcomisiones; emitir dictamen respecto de los exámenes, concursos de oposición y solicitud de incremento salarial, así como aprobar el diseño y contenido de los instrumentos de evaluación para incremento de rango salarial.

Además, la Comisión cuenta con dos subcomisiones:

- a) La de elaboración de exámenes, que tiene a su cargo la elaboración y diseño de exámenes técnicos para el personal de nuevo ingreso y aquellos para realizar promociones al personal del INEGI. También es responsable de actualizar dichos exámenes y coordinar las guías para los mismos y para los concursos de oposición.
- b) La presupuestal, encargada del manejo presupuestal en lo concerniente a incrementos, apoyos y promociones.

El SIP del INEGI se integra por tres subsistemas, atendiendo a la modalidad de contratación:

1. Subsistema de personal de base: servicio de apoyo, técnico, especialista: cuyas relaciones laborales están reglamentadas por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

2. Subsistema de profesionalización del personal de confianza: secretaria, responsable de proyecto, jefe de departamento, jefe de departamento, subdirector de área y director de área; reglamentado por el acuerdo que establece las reglas del sistema.
3. Subsistema de personal de confianza; director regional, director general, coordinadores, presidente del INEGI, puestos homólogos por norma (staff); nombrado bajo las normas generales del sector público federal.

Los programas básicos del SIP son:

- Requerimientos de recursos humanos.
- Reclutamiento, selección y contratación.
- Inducción.
- Conducción y evaluación del desempeño.
- Planeación y desarrollo del personal.
- Remuneraciones y movimientos del personal.

El proceso inicia con la solicitud de ocupación de una plaza vacante, la cual es autorizada para concurso y procede la emisión de la convocatoria correspondiente. Esta especifica los datos del puesto específico que se concursa, los requisitos generales (nivel académico, edad, experiencia, entre otros) e información de interés como los trámites a seguir y la fecha límite para cumplir con los requisitos. Cabe mencionar que las convocatorias pueden ser abiertas o cerradas; por lo general son puestas en los lugares propios dentro de las instalaciones del INEGI y no en medios masivos de comunicación.

Una vez que los aspirantes entregan la documentación, se procede a su análisis para establecer si se cuenta o no con el perfil requerido. En caso afirmativo, se registra al candidato para que realice la evaluación, proporcionando una guía de estudio con los principales temas que integran el examen.

Una vez aprobado el examen técnico, los aspirantes pasan a la fase de evaluación psicométrica, en la que se valoran las habilidades, capacidades e intereses de la persona. Quienes obtienen calificación satisfactoria se someten a una entrevista técnica. El área solicitante hace una selección del candidato y lo propone a la subcomisión correspondiente quien la evalúa y la remite para su consideración a la Comisión SIP-INEGI, la cual decide finalmente el candidato a contratar o promover.

Las promociones del personal en el SIP no sólo se refiere a la posibilidad de acceder a un puesto de nivel jerárquico superior sino que también existe la posibilidad de lograr un incremento salarial dentro del puesto, debido a que la escala salarial dentro del mismo puesto se integra por siete rangos.

El proceso para las promociones inicia con una propuesta que hace el jefe inmediato, en la cual se justifique el desempeño sobresaliente del trabajador. Esta propuesta se envía a la subcomisión correspondiente, quien valida la propuesta y la remite a la Comisión SIP-INEGI para su dictamen final.

En cuanto a la capacitación y desarrollo del personal, se llevan a cabo cursos, talleres y clases que se establecen de manera sistemática para todo el personal y no son de carácter obligatorio; además se brindan facilidades al personal que desea realizar estudios de especialización o posgrado en otras instituciones educativas.

La separación del SIP ha sido un punto difícil de implementar, pues en el acuerdo de creación del sistema se establece la baja de un servidor público por un desempeño ineficiente, lo cual en la práctica casi nunca ha operado.

Como vemos, este sistema presenta logros importantes con respecto a otros que operan en nuestro país pero tiene algunas limitaciones. El servicio únicamente comprende un subsistema y a pesar de que con apego a las normas que lo regulan la evaluación del desempeño debe ser anual, ésta no se ha podido realizar sistemáticamente y por lo tanto,

como ya se mencionó, la separación del SIP con base en el desempeño no se ha logrado consolidar.

A pesar de esto, resulta relevante enfatizar las ventajas. Al dividir el SIP en tres subsistemas, logró resolver los problemas de los funcionarios de libre designación dentro del servicio de profesionalización, así como la del personal de base.

Otra ventaja es que el ingreso a cualquier plaza es abierto, por lo cual no es necesario estar en el puesto inmediato inferior y ni siquiera ser funcionario del instituto, siempre y cuando se demuestre la capacidad en los exámenes y la entrevista. Por lo anterior, este sistema representa avances significativos en materia de profesionalización de servidores públicos.

### **3.2.3. Servicio Profesional Electoral<sup>13</sup>**

El Estatuto del Servicio Profesional Electoral es el documento que regula este sistema y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992. Se encuentra integrado por dos cuerpos de funcionarios especializados que tiene por objeto proveer al Instituto Federal Electoral del personal calificado necesario para proporcionar el servicio electoral, contribuyendo al desempeño profesional de sus actividades.

El Servicio Profesional Electoral (SPE) se integra por dos tipos de funcionarios: el directivo que realiza funciones de mando y supervisión, y el técnico que efectúa actividades especializadas en materia electoral.

El ingreso al SPE se realiza a través de concurso mediante convocatoria pública. El proceso de incorporación responde a un mecanismo desconcentrado, ya que las juntas locales y distritales difunden la convocatoria y orientan a los aspirantes en la recepción de solicitudes y revisión de documentos. Las evaluaciones se realizan por personal de oficinas centrales para que la calificación se realice de manera imparcial.

---

<sup>13</sup> Información obtenida de la página de internet: [www.ife.gob.mx](http://www.ife.gob.mx)

Para integrar los dos cuerpos de funcionarios, se establecen tres vías de acceso:

1. Acreditando los cursos básicos de formación.
2. Ganando un concurso de incorporación.
3. Aprobando un examen de incorporación.

Cuando un aspirante cumple satisfactoriamente los requisitos y evaluaciones se otorga un nombramiento provisional, el cual se puede hacer definitivo después de participar en un proceso electoral federal y acreditar evaluaciones anuales de desempeño y programas de formación y desarrollo.

El sistema de evaluación consiste en calificar los siguientes aspectos: conocimientos, eficiencia, disciplina, manejo de relaciones interpersonales, iniciativa y autonomía. Los resultados de las evaluaciones son fundamentales para la asignación de un puesto, promociones y para la permanencia en el servicio.

Para realizar ascensos se considera: méritos personales, desempeño profesional, obras y estudios elaborados, resultados obtenidos en los cursos de formación y antigüedad.

En lo que se refiere a los programas de formación, estos comprenden las siguientes fases:

- Formación básica, es de carácter introductorio que enfocada a dar homogeneidad a los conocimientos de los aspirantes al servicio relacionadas con las actividades electorales.
- Formación profesional, que aporta conocimientos al personal de carrera en materias vinculadas con otras áreas del IFE, con el propósito de que el funcionario pueda colaborar en otros campos.
- Formación especializada, está orientada a profundizar conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas.

La separación del servicio puede ser de forma temporal, sin perder vinculación con el instituto. También, bajo ciertas condiciones, el personal de carrera que cuente con nombramiento definitivo puede dejar el servicio activo, reincorporándose posteriormente al mismo rango que ocupaba.

Estos aspectos, son básicamente los que regulan el servicio profesional electoral del IFE, el cual tiene una característica muy importante y es la que se refiere a la convocatoria que es totalmente abierta, publicada en los periódicos de mayor circulación a nivel nacional y en el concurso pueden participar todas las personas que cubran los requisitos. Cabe señalar que este esquema se retomó casi íntegramente para su aplicación en el Instituto Electoral del Distrito Federal.

#### **3.2.4. Servicio Profesional Agrario<sup>14</sup>**

El Servicio Profesional Agrario se encuentra regulado por un Estatuto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1994. Es un sistema de ingreso, permanencia y ascenso para el personal con funciones sustantivas de la Procuraduría Agraria, para proveer a la dependencia de personal idóneo, asegurar el desempeño profesional de sus servidores públicos y contribuir a la consecución de los fines de la institución.

La integración del personal al servicio, contempla tres etapas: becarios, personal en fase provisional y personal de carrera integrado por diferentes categorías.

En los artículos 28 y 29 del Estatuto citado, se establecen los requisitos para los aspirantes a ingresar, de los que destacan: aprobar el curso de capacitación, la fase provisional y los

---

<sup>14</sup> La información relacionada con el funcionamiento de este sistema profesional se retomó del Estatuto correspondiente, así como de diversas pláticas sostenidas con el Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Profesional Agrario.

exámenes que les sean aplicados; ganar el concurso de incorporación conforme a lo establecido en las convocatorias y demostrar una clara vocación de servicio social.

Para el buen funcionamiento, el sistema cuenta con la Comisión del Servicio Profesional Agrario, integrada por representantes de la Procuraduría Agraria y es el órgano de coordinación, supervisión y ejecución en materia del servicio de carrera. Entre sus actividades se encuentran: actualizar las cédulas de puestos, dar a conocer las plazas vacantes, organizar los concursos para ingreso o promoción, emitir los lineamientos para la evaluación del desempeño, entre otros.

En cuanto a la capacitación, existen distintos programas de acuerdo a las categorías así, el personal del servicio profesional y los aspirantes al mismo se encuentran obligados a participar y acreditar estos programas de capacitación y desarrollo, elemento indispensable para ingresar, permanecer o ascender en las categorías del servicio.

Los ascensos se componen de dos procedimientos:

- a) De promoción, como mecanismo para ser asignado a ciertas categorías y se inicia mediante convocatoria.
- b) De concurso, exclusivo para categorías de niveles directivos.

En lo relativo a la evaluación del desempeño, ésta se realiza de manera periódica y los resultados se utilizan para determinar lo siguiente: incorporación de becarios; desempeño del personal en fase provisional; ingreso al personal de carrera; promoción de categorías; concurso para categorías; ascenso de nivel, y asignación de interinatos.

La separación del servicio profesional agrario puede darse por diversos motivos: de retiro, ya sea por edad o tiempo de servicio; incapacidad física o mental que impida el desarrollo de sus funciones; renuncia; rescisión del contrato o destitución.

Este sistema a pesar de que retoma algunos aspectos del servicio profesional su electoral funcionamiento ha dado buenos resultados y el personal que lo integra, realmente es evaluado periódicamente para medir su rendimiento. Además, un aspecto fundamental en cualquier sistema de profesionalización es la cédula de puestos y en este caso, define claramente los requisitos, funciones y cursos de capacitación a que se debe asistir, otorgando un porcentaje a cada elemento de acuerdo a su importancia.

Sin embargo, como sucede en todos los sistemas, el procurador agrario tiene la facultad de designar libremente a titulares de cierta categoría, quienes no forman parte del personal de carrera.

### **3.2.5. Programa de Carrera Magisterial**

En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1992 contiene el punto denominado Revaloración de la Función Magisterial que comprende seis aspectos principales: formación del maestro; actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio; salario profesional; vivienda; carrera magisterial, y; el nuevo aprecio social por su trabajo.

En este contexto, la carrera magisterial es un sistema escalafonario de promoción horizontal para el personal docente de los subsistemas de educación básica, con reglas y modalidades propias, que responde a la demanda de los maestros y de su organización sindical de contar con un mecanismo que permita movilidad dentro de su propia categoría.

El objetivo general de la carrera magisterial es elevar la calidad de la educación nacional a través del reconocimiento y el impulso a la profesionalización del magisterio y el mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de los docentes.

Existen tres modalidades de participación dentro de la carrera magisterial, de acuerdo a las funciones que realiza el docente:

- 1ª. Vertiente. Docentes frente a grupo.
- 2ª. Vertiente. Docentes en funciones directivas y de supervisión.
- 3ª. Vertiente. Docentes, directivos y supervisores en funciones técnico-pedagógicas.

Estas tres modalidades se evalúan con los mismos parámetros y se integran por cinco niveles salariales.

Para la inscripción a la carrera magisterial el docente debe entregar una serie de documentos, los cuales son revisados por el Órgano Escolar de Evaluación (OEE), que entrega al supervisor y éste lo remite a la oficina central de su nivel educativo. La oficina recibe las cédulas y elabora el censo de profesores participantes en la carrera magisterial y una vez que son incorporados se les promueve a niveles superiores con apego a los lineamientos al respecto.

Los criterios para el proceso de evaluación del desempeño fueron fijados por la Comisión Mixta SEP-SNTE y son los siguientes: antigüedad (10 puntos); grado académico (15 puntos); preparación profesional (25 puntos); acreditación de cursos de actualización (15 puntos), y desempeño profesional (35 puntos). Los resultados de estas evaluaciones son utilizados para realizar promociones de nivel.

En cuanto a los estímulos, el gobierno federal y los gobiernos estatales procuran el reconocimiento nacional al maestro, instituyendo honores, premios, distinciones y estímulos económicos.

Así, la carrera magisterial busca profesionalizar al gremio y al mismo tiempo trata de mejorar sus condiciones laborales, teniendo como fortaleza la clara definición en los mecanismos de evaluación. Sin embargo, una vez alcanzado el último nivel escalafonario, ya no existe ningún mecanismo de estímulo o remoción.

### **3.3. EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL**

Las entidades federativas por mandato constitucional tienen competencia para iniciar leyes y decretos. Por lo anterior, en materia de función pública y de acuerdo al artículo constitucional 116 fracción VI indica que “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 por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias;...”<sup>15</sup>. En tal virtud, los congresos de los estados han expedido diversos ordenamientos que regulan las relaciones laborales con sus servidores públicos y por consiguiente, los procesos de administración de personal.

En la mayoría de las entidades federativas la designación de los ordenamientos es a través de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado o Ley del Trabajo de los Servidores Públicos, pero la denominación no es lo más importante por resaltar, sino el hecho de que, en general, los servidores públicos de confianza son excluidos expresamente del régimen laboral burocrático y únicamente gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de seguridad social.

En lo que se refiere a la existencia de un ordenamiento que regule el servicio civil de carrera en la administración pública estatal, cabe destacar que ocho estados de la República denominan al ordenamiento que regula las relaciones laborales entre el Estado y los

---

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 116.

servidores públicos como Ley del Servicio Civil, mismos que se identifican en el siguiente cuadro.<sup>16</sup>

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN DEL ORDENAMIENTO LEGAL	FECHA DE EXPEDICIÓN
Baja California	Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.	5 de diciembre de 1955
Chiapas	Ley del Servicio Civil del Estado y Municipios de Chiapas.	1º. de mayo de 1992
Morelos	Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos Reglamento de Escalafón para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado.	27 de diciembre de 1950 29 de marzo de 1978
Nuevo León	Ley del Servicio Civil del Estado	26 de junio de 1948 Última reforma: 24 de diciembre de 1993.
Oaxaca	Ley del Servicio Civil para los Empleados del Gobierno del Estado	28 de diciembre de 1963 Sin modificaciones
Sonora	Ley num 40 del Servicio Civil para el Estado de Sonora	1997 Reformas: (1983, 1992 y 1994)
Veracruz	Ley Estatal del Servicio Civil	Abril de 1992
Zacatecas	Ley del Servicio Civil de Zacatecas	19 de diciembre de 1984 Ref: 11 de septiembre de 1996

<sup>16</sup> La información de las diferentes entidades federativas fueron tomadas básicamente de los 3 tomos que integran "La profesionalización de los servidores públicos locales en México", Investigación coordinada por el INAP, México, 1999.

Asimismo, recientemente el gobierno del estado de Aguascalientes, preparó un documento denominado Bases para el Establecimiento del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, que tiene como objetivo general implantar el sistema de servicio civil de carrera para el personal de confianza que comprenda desde jefe de sección hasta el nivel de director general o equivalente, al servicio del Poder Ejecutivo.<sup>17</sup>

En el estado de Baja California la Ley del Servicio Civil establece derechos, obligaciones, prohibiciones, sanciones y procedimientos, tanto para los trabajadores de base como para los de confianza, de los cuerpos de seguridad pública y de los trabajadores al servicio de la educación.

En el artículo 51 de dicha Ley, menciona las obligaciones de las autoridades públicas y de los funcionarios de las dependencias oficiales, de las que destacan:

- “Preferir en igualdad de condiciones, conocimientos, aptitudes y antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren, a los que con anterioridad hayan prestado satisfactoriamente un servicio, a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.
- Conceder becas a los trabajadores de base de la institución pública de que se trate para especialización, en materias relacionadas con la administración pública, así como cursos o seminarios en materia sindical en el país o en el extranjero.

En correspondencia, y con base en el artículo 53 de la Ley del Servicio Civil, los trabajadores tienen como obligaciones: desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes, a las leyes y a los reglamentos respectivos; observar buenas costumbres dentro del servicio, entre otros.

---

<sup>17</sup> Bases para el Establecimiento del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, IAP Aguascalientes-Gobierno del Estado de Aguascalientes, INAP, México, Octubre de 1998.

A pesar de que esta Ley contiene algunos principios legales básicos y necesarios para el funcionamiento del servicio civil, resulta necesario establecer mecanismos que regulen efectivamente el ingreso del personal, que se asignen retribuciones congruentes con el trabajo encomendado, que se establezcan factores para la evaluación del desempeño, promoción y permanencia, además de realizar un análisis para reformar el marco legal que permita realmente contar con una eficiente administración de personal en la entidad federativa.

Por su parte, en el estado de Chiapas los aspectos que se consideran para ingresar al servicio público son: escolaridad y experiencia mínimas, conocimientos técnicos específicos al puesto y con los rasgos de personalidad afines al puesto a desempeñar. Sin embargo, los procedimientos que existentes son muy sencillos, razón por la cual resulta necesarios establecer mecanismos más rigurosos que permitan una selección adecuada del personal.

En lo referente al sistema de promoción, en el año de 1997, se logró poner en práctica el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de Base del Poder Ejecutivo, ordenamiento legal que establece los lineamientos del sistema organizado de escalafón, para realizar promociones de personal, pero este Reglamento, no es aplicable para los trabajadores de confianza, aspecto que también debe cubrirse por razones obvias. Lo mismo sucede con la evaluación del desempeño, pues no se cuenta con un sistema generalizado de evaluación, únicamente lo establecido en el Reglamento de Escalafón para los Trabajadores de Base. Estos aspectos de administración de recursos humanos que no se han atendido en el estado, son elementales si se desea establecer un verdadero sistema de servicio civil de carrera.

La Ley del Servicio Civil de los Estados de Morelos, Oaxaca y Sonora, divide a los trabajadores al servicio del estado en dos grupos: de base y de confianza. Este ordenamiento establece entre otros, los derechos y obligaciones de los trabajadores, de los poderes del estado y los ayuntamientos, así como de los sindicatos. Es necesario resaltar que esta Ley, en las tres entidades federativas, únicamente regula las relaciones entre los poderes del estado y los ayuntamientos y los trabajadores de base, por lo cual su alcance ha sido muy

limitado Los empleados de confianza gozan de los derechos que les son aplicables y que contempla la ley, además de tener acceso a los beneficios de seguridad social, pero en lo referente al sistema de carrera en el servicio es prácticamente inexistente.

Por su parte, el estado de Nuevo León cuenta con avances significativos en materia de recursos humanos en la administración pública, debido a que cuenta con una Ley del Servicio Civil que regula las relaciones de trabajo entre el gobierno del estado y sus trabajadores, sean de base o de confianza, basada en la igualdad de condiciones de competencia y antigüedad para las promociones.

Sin embargo, hacen falta mecanismos con mayor efectividad para los sistemas de reclutamiento, promoción y permanencia mediante concursos para ocupar las plazas vacantes, así como un mayor impulso a los programas de capacitación a fin de contribuir a la profesionalización de la función pública.

La Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial el día 4 de abril de 1992, es la norma que rige actualmente las relaciones no sólo entre el poder ejecutivo y sus trabajadores, sino que también regula las relaciones laborales de los otros dos poderes, de los municipios, de los organismos públicos descentralizados estatales o municipales y de las empresas de participación estatal o municipal con sus respectivos trabajadores. Pero excluye a los trabajadores de la Secretaría de Educación y Cultura y a los de la Universidad Autónoma Veracruzana. Tampoco son sujetos de esta ley los trabajadores de confianza, los de seguridad pública, los de tránsito y transporte, los integrantes de los cuerpos de supervisión y custodia o vigilancia de los reclusorios del estado ni aquéllos que presten sus servicios a empresas constituidas con la finalidad de financiar a cualquier entidad pública local o municipal. Por lo anterior, aunque esta ley regula el reclutamiento, selección, promociones evaluación del desempeño y prestaciones, los empleados de confianza no se encuentran integrados a estas disposiciones.

La Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas regula la relación jurídica administrativa entre el estado y sus servidores. En esta ley se establece: el derecho al escalafón, la capacitación, la asociación para la defensa de los intereses, los conflictos individuales o colectivos, entre otros. Además, reconoce los derechos y obligaciones de los servidores públicos.

Aunque la ley es clara y no hace distinción, el proceso de selección para el personal de confianza, de los mandos medios y superiores, se realiza bajo libre designación, al igual que las promociones del personal de confianza. Por lo que respecta a la evaluación del desempeño, no se ha implantado un mecanismo adecuado lo cual impide que se alcance un grado óptimo de productividad en las tareas de gobierno. Asimismo, al proceso de capacitación tampoco se le ha otorgado una importancia suficiente y un impulso que permita el desarrollo de los recursos humanos.

Como podemos apreciar, los procedimientos y mecanismos de reclutamiento, selección, escalafón, estímulos y recompensas existen en todas las entidades federativas, no sólo en las ocho enumeradas con anterioridad, pero su ámbito de aplicación es fundamentalmente para el personal de base, ya que para el personal de confianza se utiliza la libre designación.

En el proceso de selección, en la mayor parte de los estados se aplican exámenes psicométricos, médicos y, sólo en algunos casos, de conocimientos generales, pero exclusivamente para ocupar plazas asignadas al personal de base.

Las legislaciones estatales también regulan, en su mayoría, los ascensos, empleando diversos factores para ejercerlo, pero uno prioritario es la antigüedad.

En cuanto a la evaluación del desempeño, algunas entidades cuentan con estos sistemas, pero aún son incipientes. La mayor parte de los criterios que se evalúan son la puntualidad, asistencia y antigüedad y sólo en algunos casos se consideran el servicio y la atención al

público, así como la asistencia a los cursos de capacitación, lo que recae en la aplicación de estímulos y recompensas.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que a pesar de la existencia de tales disposiciones, en la mayoría de los casos desde muchos años atrás, lo que pudiera permitir un servicio civil de carrera como tal, o la existencia de una carrera administrativa, aún no es contemplada en un ordenamiento integral para todos los servidores públicos de la administración estatal, pues los trabajadores de confianza, tal como sucede en la federación, no gozan de estabilidad en los cargos ni de disposiciones que protejan íntegramente sus derechos.

Dentro de este contexto, los Órganos Estatales de Control tienen una gran área de oportunidad para promover el establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera en las entidades federativas, debido a que son las dependencias encargadas de regular y controlar el funcionamiento de la administración pública, así como proponer procesos de modernización para alcanzar eficiencia en las funciones que desempeña, entre las cuales destacan la administración de recursos humanos. Asimismo, el impulso de un servicio civil de carrera en los órganos de control estatales coadyuvaría a alcanzar el objetivo de favorecer la transparencia en el uso de los recursos y la seguridad de su correcto manejo.

### **3.4. ¿QUÉ TAN EFECTIVOS HAN RESULTADO LOS MODELOS DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN NUESTRO PAÍS?**

Los modelos de servicio civil de carrera registrados en México, presentan como un elemento común la necesidad de contar con mejores servidores públicos, de exigir el dominio de un saber profesional, con el propósito de que los asuntos relacionados con el bienestar colectivo se atiendan con eficiencia, eficacia, oportunidad y calidad.

Como resultado del análisis de las experiencias mexicanas, podemos afirmar que existen casos con mayor grado de desarrollo que incluyen programas más completos, como es el

sistema integral de profesionalización del INEGI, o con mayor antigüedad, tales como la carrera militar y el servicio exterior mexicano. Estos dos últimos ya son una tradición en nuestro país y se han consolidado a lo largo de los años, sobre todo la carrera militar que cuenta con un alto grado de credibilidad y un funcionamiento efectivo, apegado a las disposiciones jurídicas. Pero no se presentan las mismas características en el servicio exterior, ya que a pesar de contar con un Instituto de formación especializada y mecanismos para la selección, promoción y evaluación del desempeño favorables, aún es muy recurrente la libre designación para los niveles medios y superiores, acción que entorpece el funcionamiento adecuado del sistema.

Otros modelos privilegian algún aspecto de la profesionalización, como podrían ser los programas de estímulos de la carrera magisterial, ya que el aumento entre el nivel salarial mínimo y máximo de cada categoría llega a ser hasta de más de 150 puntos porcentuales, o bien el programa de selección del servicio profesional electoral y el servicio profesional agrario.

Por lo anterior, desafortunadamente el desarrollo profesional de los servidores públicos en México no cuenta con una visión estratégica de mediano o largo plazo y más aún, un proyecto que integre y beneficie a todo el personal, ya sea de base o de confianza en todas las áreas que agrupa la administración pública, ya que de los sistemas vigentes únicamente agrupan a sectores específicos de servidores públicos de cada dependencia, que si bien es cierto son importantes debido a que realizan funciones especializadas, no deja de ser también relevante la labor administrativa indispensable y generalizada en toda institución.

Cabe señalar que también se revisó una iniciativa de ley en la que se considera la profesionalización y evaluación de los servidores públicos. El 28 de abril de 1998 el entonces Senador Esteban Moctezuma Barragán sometió a consideración del Senado de la República la Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada que tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo de un sistema

de profesionalización y evaluación del desempeño basado en el mérito y la igualdad de oportunidades mediante el establecimiento de procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, capacitación, desarrollo, otorgamiento de estímulos y separación de servidores públicos.

La iniciativa de ley regula a los trabajadores de confianza, personal excluido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a fin de que sean protegidos en el ejercicio de sus funciones, pero establece una clasificación entre los servidores públicos de confianza y de libre designación, dejando abierta esta última categoría para todos aquellos que puedan ser nombrados y removidos libremente por los titulares de las dependencias.

A pesar de lo anterior, esta propuesta representa un avance significativo en el esfuerzo de establecer el servicio civil de carrera en nuestro país. Sin embargo, esta iniciativa no fue aprobada en la Legislatura anterior, ni siquiera en la Cámara de Origen por lo que resulta difícil que en el presente se le otorgue especial atención para darle seguimiento y pueda ser implantada éste o algún otro proyecto en el cual se trabaje para beneficio del personal que labora en la administración pública.

En lo que respecta a las experiencias estatales, como ya se mencionó anteriormente, son prácticamente inexistentes los sistemas de servicio civil de carrera en alguna dependencia o entidad en el ámbito estatal, a pesar de que algunas entidades federativas cuentan con disposiciones jurídicas así denominadas se encuentran lejos de implantar un sistema efectivo de servicio civil de carrera en la administración pública.

Así, se requiere un sistema para el desarrollo de servidores públicos profesionales, con vocación, sentido de responsabilidad y honestidad vinculado a una administración pública transparente y dotada de eficiencia que responda a las necesidades de cada dependencia.

“Existen algunos otros casos, como el Banco de México, donde si bien no existe formalmente un servicio civil, en la práctica se han consolidado ciertas tendencias, como la

valoración de la experiencia y el mérito, que han arrojado buenos resultados. Además, existen algunos proyectos específicos para instaurar servios de carrera en el gobierno del Distrito Federal, en la Cámara de Diputados y en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, entre otros.”<sup>18</sup>

El caso mexicano muestra claramente como un imperativo el contar con un sistema, racional y democrático, de ingreso y selección al servicio público, dejando atrás la incorporación a través de la recomendación o el denominado y tan arraigado sistema de botín. Además, la inducción es un elemento relevante para que los servidores públicos de reciente ingreso se identifiquen con sus respectivas instituciones y se impulse la vocación de servicio.

Los casos analizados aunque cuentan con programas de capacitación, en términos generales se carece de un sistema de desarrollo y capacitación integral, vinculado a instituciones de educación media y superior, institutos de investigación, entre otros, y otorgando un seguimiento adecuado a los resultados de dicha capacitación, aspecto que incide directamente en un mejor desempeño del servidor público para ofrecer mejores resultados en sus respectivas responsabilidades. Dichos resultados, deben ser evaluados periódica y objetivamente por medio de mecanismos ligados al otorgamiento, imparcial y transparente, de estímulos, recompensas, compensaciones o promociones.

Finalmente, en lo que respecta al retiro de los servidores públicos, éste ha sido un aspecto que ha causado dificultad en su implantación por diversas razones, en especial de tipo jurídico y presupuestal. Pero no se debe olvidar este punto, pues es necesario dar seguridad a los servidores públicos que se condujeron con excelencia y verdadera vocación en el desempeño de sus funciones.

---

<sup>18</sup> Méndez Martínez, José Luis, “Servicio Civiles en los Órganos de Control”, que forma parte de la Revista Control Gubernamental Año VIII. No. 15, publicada por la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, 1999, p. 37.

El reto es implantar sistemas de servicio civil de carrera caracterizados por la flexibilidad, el control y por ser integrales. Flexible, debido a que se debe de adecuar a las características propias de cada organización, ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal. Integral, a fin de agrupar a todos los puestos que forman la estructura orgánica y no únicamente a aquellos que tienen asignadas funciones especializadas, abarcando en lo posible los niveles jerárquicos. Con estricto control, para contar con mecanismos imparciales y transparentes, susceptibles de ser evaluados y contribuyendo a la exigencia de rendición de resultados.

## **CAPÍTULO 4**

# **IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO, EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (SEDECAP) DEL ESTADO DE PUEBLA**

## CAPÍTULO IV

### **IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO, EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA (SEDECAP)**

Con el propósito de responder a las profundas transformaciones en los ámbitos económico, político y social, en el marco del Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 el gobierno del estado de Puebla se planteó como misión “recuperar la grandeza poblana, incrementando el bienestar de los poblanos, vía mayor productividad”<sup>1</sup>, estableciendo como eje rector “Una nueva forma de gobierno”, utilizando como estrategia el “Programa de Desarrollo Administrativo y Calidad del Gobierno del Estado de Puebla”.

En este sentido y para mejorar la imagen negativa del servidor público ante la ciudadanía, se afirmó la necesidad de atender la administración del personal, debido a que el servidor público es un elemento fundamental para lograr el cambio de la administración pública.

Para atender dicho cambio se implementó el servicio civil de carrera en la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública cuyo proceso integró las siguientes etapas:

- Diagnóstico de la administración de recursos humanos existente en la SEDECAP, para determinar las etapas ineficientes y contar con un sistema integrado de personal.
- Análisis del marco legal vigente, con el propósito de no contravenir las disposiciones normativas. Cabe aclarar que el personal de confianza fue el que básicamente se integró

---

<sup>1</sup> Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999.

al modelo de servicio civil de carrera, debido a que es el personal que no contaba con protección legal alguna.

- Definición de la estrategia de implantación, una vez concluido el análisis legal y el diagnóstico de los recursos humanos.
- Identificación los elementos esenciales de la SEDECAP, partiendo de la estructura orgánica, el número total de plazas, las funciones de los puestos, con el propósito de proceder al diseño del plan de carrera.
- Modificación a los esquemas de la administración de recursos humanos, debido a que como resultado del diagnóstico se elaboraron los instrumentos normativos que permiten la operación del servicio civil de carrera, considerando cada una de las etapas de la administración de personal.

Lo anterior, concluyó con la publicación en el Periódico Oficial del Estado, del Acuerdo que instaura formalmente del servicio civil de carrera en la dependencia, así como el acuerdo que regula su funcionamiento, mismos que se presentan como anexo y se explican más adelante.

#### **4.1. DIAGNÓSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA DEPENDENCIA**

Inicialmente, se elaboró un diagnóstico del personal que labora en la SEDECAP, revisando la plantilla de personal, la estructura orgánica, así como las tareas asignadas a cada uno de los puestos. Cabe señalar que no existía un Catálogo de Puestos autorizado y vigente que cumpliera con los requisitos mínimos de funcionalidad, únicamente se había elaborado un proyecto de Manual de Organización que integraba las funciones de cada uno de los puestos.

Asimismo, se procedió a verificar aleatoriamente la integración de los expedientes de personal para determinar el grado de escolaridad y el cumplimiento o no de los requerimientos que se deberían poseer para ocupar un puesto.

Del análisis anterior, se obtuvo como resultado que, a pesar de no contar formalmente con un Catálogo de puestos que estableciera apropiadamente los requisitos de éstos, el 95% del personal que ocupaba las plazas de analistas, o auditores, hasta el nivel de director de área, contaba con una carrera profesional y experiencia, acorde a las funciones que desempeñaba. De este 95%, aproximadamente un 40% no se había titulado, correspondiendo este porcentaje básicamente hasta el nivel de jefe de departamento o jefe de proyecto. Así, podemos apreciar que se obtuvieron resultados favorables, pues se encontraba adscrito a la dependencia, personal con formación profesional adecuada y un mínimo de experiencia en actividades similares a las que se realizan en la SEDECAP. Esto facilitó considerablemente la implantación formal del servicio civil de carrera.

Otro diagnóstico fundamental era el referente al proceso de administración de recursos humanos practicado en la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, el cual también presentaba algunos avances que se pueden considerar como antecedente para la implantación del servicio civil de carrera, resaltando la etapa de capacitación.

Para llevar a cabo el reclutamiento de personal, únicamente se utilizaban fuentes internas, es decir, cuando existía una plaza vacante, los servidores públicos que laboraban en la dependencia se encargaban de recomendar a alguna persona conocida por ellos y acudía a la Subdirección de Recursos Humanos a dejar su curriculum vitae. Asimismo, en algunas ocasiones pasantes o egresados de alguna universidad también se presentaban a dejar su curriculum vitae y llenaban una solicitud de empleo, documentos que se integraban en un expediente y se archivaban, pues no consideraban estas solicitudes en caso de existir una vacante. A pesar de considerar tales fuentes de reclutamiento, por lo regular las personas recomendadas poseían las características acordes con el perfil solicitado.

En cuanto a la selección, personal de la Subdirección de Recursos Humanos aplicaba un examen global, sólo como requisito y no como un aspecto relevante de considerar. Este examen en sus primeros apartados contemplaba conocimientos básicos, tales como sinónimos, antónimos, significado de palabras, operaciones aritméticas, entre otros. Los subsecuentes módulos integraban aspectos psicométricos, como resultado de la integración de varios tipos de pruebas. Dicho examen era aplicado a la generalidad de los puestos y cabe mencionar que el personal a cargo de emitir las calificaciones carecía de preparación alguna para realizar esta actividad tan importante.

La mayoría de los aspirantes seleccionados para ocupar mandos medios y algunos operativos, contaban con la recomendación de alguna persona que se encontraba laborando en la Secretaría y únicamente ingresaban sin problema, algunos aspirantes que aprobaban dicho examen para ocupar una plaza de nivel operativo.

En lo que se refiere a la inducción al puesto, durante los primeros días que ingresaba personal, la Subdirección de Recursos Humanos se encargaba de programar el curso denominado “Inducción a la Administración Pública Estatal” impartido por el Centro de Capacitación en Desarrollo Administrativo y Calidad (CEDAC) con el objeto de que dicho personal asistiera al curso. No existía una inducción específica, es decir, relacionada con las actividades exclusivas de la SEDECAP y en especial de aquellas que eran responsabilidad del puesto.

Como ya se mencionó con anterioridad, cuando existía una plaza vacante difícilmente se realizaba una promoción de los servidores públicos adscritos a la dependencia. Esta plaza era ocupada por alguna persona que contaba con recomendación, no permitiendo tener posibilidades de ascensos de personal con base a la experiencia y antigüedad.

Debido a que el estado, cuenta con centros de capacitación para los empleados del gobierno, en la SEDECAP si se otorgaban las facilidades necesarias al personal con el propósito de que asistiera a los cursos que deseaba, lo cual permitía el desarrollo profesional, incidiendo directamente en el desempeño eficiente de las funciones.

Asimismo, en lo relativo a la evaluación de personal, la Dirección de Normatividad elaboró un Manual en la materia, mismo que establecía periodos de evaluación, pero no se llevaba a cabo oportuna y correctamente, solo se aplicaba esporádicamente y no se tenía un seguimiento de los resultados obtenidos, ya sea para futura capacitación, o bien para otorgar, estímulos o promociones.

Finalmente, el retiro no se encuentra regulado por algún documento normativo, con lo cual el personal de confianza en el momento en que decide renunciar se encuentra desprotegido, careciendo de indemnización alguna.

Un aspecto muy importante que se detectó fue la falta de un Manual de Procedimientos, instrumento básico para la realización de las tareas recurrentes y específicas a cargo de las distintas áreas de la Secretaría.

Derivado de lo anterior, podemos concluir que las únicas etapas en la administración de recursos humanos en las que se ponía énfasis son: inducción, capacitación y de cierta manera a la evaluación del personal.

Con este diagnóstico se comenzó a elaborar un programa de trabajo y cronograma de actividades encaminados a la implementación del servicio civil de carrera en la SEDECAP, dependencia que por su carácter de globalizadora, de control y de desarrollo administrativo sería la encargada de difundir e impulsar la modernización a los esquemas de administración de personal en la administración pública estatal.

## **4.2. ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL ESTATAL VIGENTE**

Un aspecto básico a considerar fue el análisis del marco legal vigente, en torno a la relación del gobierno con los servidores públicos y aquellas normas relacionadas con la administración de recursos humanos, con el propósito de encuadrar el servicio civil de carrera a la normatividad existente para su implantación en la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública.

### **a) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla**

Por ser la Constitución Estatal, la ley de la cual derivan todos los ordenamientos legales en la entidad federativa, es necesario mencionar que el título noveno en su capítulo primero, se refiere a la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos. Su artículo 124 establece que son servidores públicos las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, sea cual fuere la forma de su elección o nombramiento: en el Estado; en los Municipios del Estado; en los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstos; y en fideicomisos públicos.

Este capítulo noveno es el fundamento de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado.

### **b) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.**

Como todos sabemos, la Ley Orgánica de la administración pública tanto federal como de los gobiernos estatales tiene como propósito establecer las bases para la organización y funcionamiento de la administración pública correspondiente.

En este sentido, es importante mencionar que el Periódico Oficial del Estado, el 4 de junio de 1996, publicó reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, entre las cuales destacan los cambios a la Secretaría de Contraloría General del Estado, que siguiendo el esquema de la administración pública federal, modificó su nombre por el de Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, debido a que las Contralorías Internas de las Dependencias pasaron a ser Delegaciones de la Contraloría y, por lo tanto, la función de control se concentró en una sola dependencia. Además a esta Secretaría se le asignó la tarea de impulsar el Desarrollo Administrativo de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública, otorgando especial atención a la promoción de un programa de desarrollo administrativo basado en la mejora continua con calidad.

“Es fundamental destacar que la filosofía de las acciones de esta Secretaría se regirá por la prevención, más que por la sanción.

No se le concibe como una dependencia punitiva, sino como el instrumento de vanguardia que permite redistribuir los elementos para aprovechar al máximo las destrezas y habilidades de los recursos humanos y acceder a superiores niveles, tanto éticos como tecnológicos, en la operación de la Administración Pública”<sup>2</sup>

En el capítulo IV de dicha Ley, se establecen las atribuciones de la SEDECAP, así, con base en el artículo 31, fracción XXIII le corresponde “establecer normas, políticas y lineamientos en materia de administración, remuneración, desarrollo de recursos humanos, entre otros, que deban observar las dependencias y entidades de la administración pública estatal”.

En este contexto, fue de gran importancia el instrumentar acciones para mejorar el rendimiento de los servidores públicos, razón por la cual se recurrió a la implantación del

---

<sup>2</sup> Periódico Oficial del Estado de Puebla, 4 de junio de 1996.

servicio civil de carrera, pretendiendo servir como un esquema a seguir por las demás dependencias y entidades estatales, lo cual debido al poco tiempo de que disponía la administración no se logró concretar, sino únicamente logró realizarse en la SEDECAP.

**c) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla<sup>3</sup>**

Esta Ley, es reglamentaria del título noveno constitucional del Estado y prácticamente es un esquema del ámbito federal, en materia de:

- Responsabilidad de los servidores públicos del Estado y Municipios.
- Responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.
- Responsabilidades de los servidores públicos sometidos a juicio político.
- Competencia y procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos estatales y municipales, que gozan de protección constitucional.
- Registro patrimonial de los servidores públicos del Estado y Municipios.

En este sentido, cabe resaltar que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 50 se refiere las obligaciones de los servidores públicos que deben observar para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, entre las cuales destaca: el abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento, designación, contratación o promoción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios. Por esta razón y con apego a derecho, es muy claro que ningún servidor público, sin importar su nivel jerárquico, debe emitir una opinión favorable a alguna persona, cuando exista un interés de por medio, por lo tanto aquellos que realizan esta actividad incurren en responsabilidad administrativa. Este aspecto es fundamental para

---

<sup>3</sup> Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado, el día 29 de junio de 1984.

el correcto establecimiento y funcionamiento del servicio civil de carrera en el Estado y en especial, en la SEDECAP.

#### **d) Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado<sup>4</sup>**

En el artículo primero de este ordenamiento establece que éste “es de observancia general para los Titulares y Trabajadores de las Dependencias de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado, y para los de los Organismos Descentralizados creados por la Legislatura de la Entidad, que tengan a su cargo la prestación de servicios públicos

En el artículo tercero define claramente que sólo regula la relación jurídica de trabajo entre los trabajadores de base del Estado y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, representados éstos por sus titulares respectivos.

Por lo tanto, en el artículo cuarto divide en tres grupos a los trabajadores al servicio del estado: de base, supernumerarios y de confianza. En virtud de lo anterior, y, al igual que la vigente en el ámbito federal, los servidores públicos que no son de base carecen de protección legal alguna, razón por la cual resulta impostergables establecer disposiciones normativas que regulen la relación laboral entre el Estado y los trabajadores de confianza. Es precisamente, esta debilidad la que se trató de convertir en un punto de oportunidad para promover la profesionalización de los servidores públicos de la SEDECAP.

La mencionada Ley, también establece los derechos y de los trabajadores, las obligaciones de los titulares de los Poderes del Estado, las atribuciones del Sindicato de los Trabajadores al Servicio del Estado y del Tribunal de Arbitraje, entre otros.

---

<sup>4</sup> Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 18 de noviembre de 1966.

Cabe resaltar que el título quinto se refiere al escalafón y menciona que las vacantes en puestos de base se cubrirán por escalafón y mediante concurso, en el cual tienen derecho a participar todos los trabajadores de base que cubran los requisitos establecidos, siendo la antigüedad un factor importante y determinante en igualdad de condiciones en cuanto a las calificaciones obtenidas.<sup>5</sup>

**e) Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla<sup>6</sup>**

En lo que respecta a la seguridad social de los servidores públicos, se encuentra regulada por la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla. La acción de esta Ley comprende a todos los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado de Puebla, pensionistas del ramo, así como a los familiares beneficiarios, tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados, ya sean funcionarios por designación o empleados por nombramientos legales o de elección popular.

Los beneficios de carácter obligatorio que establece esta Ley son: seguro de enfermedades generales y maternidad; seguro de riesgos de trabajo; servicio que eleven los niveles de vida de los beneficiarios de esta Ley; créditos para la adquisición de casas o terrenos, destinados a la habitación familiar del trabajador; préstamos hipotecarios; préstamos para la adquisición de bienes de consumo duradero; préstamos a corto plazo; jubilaciones; pensión por vejez; pensión por invalidez; pensión por muerte; pago póstumo; devolución del valor de sus aportaciones al fondo de pensiones a los trabajadores que se separen del servicio; estímulos económicos por años de servicio, entre los más importantes.

---

<sup>5</sup> El procedimiento a seguir cuando exista una plaza vacante se explica con más detalle en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla.

<sup>6</sup> Periódico Oficial del Estado de Puebla, 10 de febrero de 1981.

Así, esta Ley y las disposiciones reglamentarias en los casos y bajo los requisitos que en ella se establezca, impone las bases jurídicas para que los servidores públicos puedan gozar de una serie de beneficios, obligatorios para el Estado y con la finalidad de brindar a éste y a su familia seguridad social, necesidad básica que debe cubrir cualquier persona, para su desarrollo adecuado en otras esferas de su vida.

**f) Ley de Estímulos, Recompensas y Premios a los Funcionarios y Empleados del Gobierno.**

Esta Ley tiene por objeto regular el otorgamiento de estímulos, recompensas y premios a los funcionarios y empleados del Gobierno Estatal, Dichos incentivos se otorgan anualmente y pueden gozar de estos beneficios cualquier servidor público, independientemente de su categoría y actividad.

Los estímulos consisten en: mención honorífica, diploma o medalla y se conceden por desempeñar con honradez y eficiencia el trabajo, por asistencia a cursos de capacitación o por puntualidad.

Las recompensas se otorgan por iniciativa valiosa, estudios relevantes, actividades de exploración, descubrimiento, investigación o creación de carácter científico encaminada a obtener beneficios para la administración pública, para la Nación o para el Estado.

Asimismo, regula los premios que se otorgan por concepto de antigüedad, en sus cuatro categorías, de 25 a 50 años de servicios prestados al Gobierno del Estado.

Para el otorgamiento de los beneficios de esta Ley se crea un Consejo de Premiación, integrado por un representante de los Tres Poderes del Estado, así como por un representante del Sindicato de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado.

Esta Ley vigente para el Estado de Puebla se publicó en el Periódico Oficial el día 29 de agosto de 1978, misma que no ha sufrido modificaciones, a pesar de los constantes cambios que se han presentado en la administración pública estatal y es la única que regula en esta materia. Cabe mencionar que debido a que por el universo total de servidores públicos existentes en el estado, muy pocos son los que resultan beneficiados con el otorgamiento de estímulos, además que se otorgan sólo una vez al año, lo cual implica un límite de oportunidad para todos los empleados del Gobierno.

Como podemos apreciar, estas son las disposiciones jurídicas que utilizamos como marco de referencia para implantar el servicio civil de carrera en la SEDECAP, sin infringir ninguna de ellas y únicamente buscando beneficiar a los servidores públicos de dicha dependencia.

#### 4.3. ESTRATEGIA DE IMPLANTACIÓN

Me referiré a continuación a las principales fases que configuran el programa del servicio civil en la SEDECAP.

FASE	ACTIVIDAD	FECHA
1ª.	Formulación-instrumentación	Abril-Agosto 1998
2ª.	Implementación	Agosto-Septiembre 1998
3ª.	Consolidación	Noviembre 1998 -2000

Como puede apreciarse, el programa se visualiza en tres etapas de desarrollo; en la primera, de formulación-instrumentación, se previó el diseño global del proyecto, considerando el marco teórico-histórico, marco institucional y normativo, la estrategia de operatividad integrada por las siguientes subetapas: reclutamiento, selección, inducción, capacitación,

evaluación del desempeño, promociones, incentivos y retiro. Asimismo, se formularon los principales instrumentos que garantizan el debido proceso de aplicación del servicio civil.

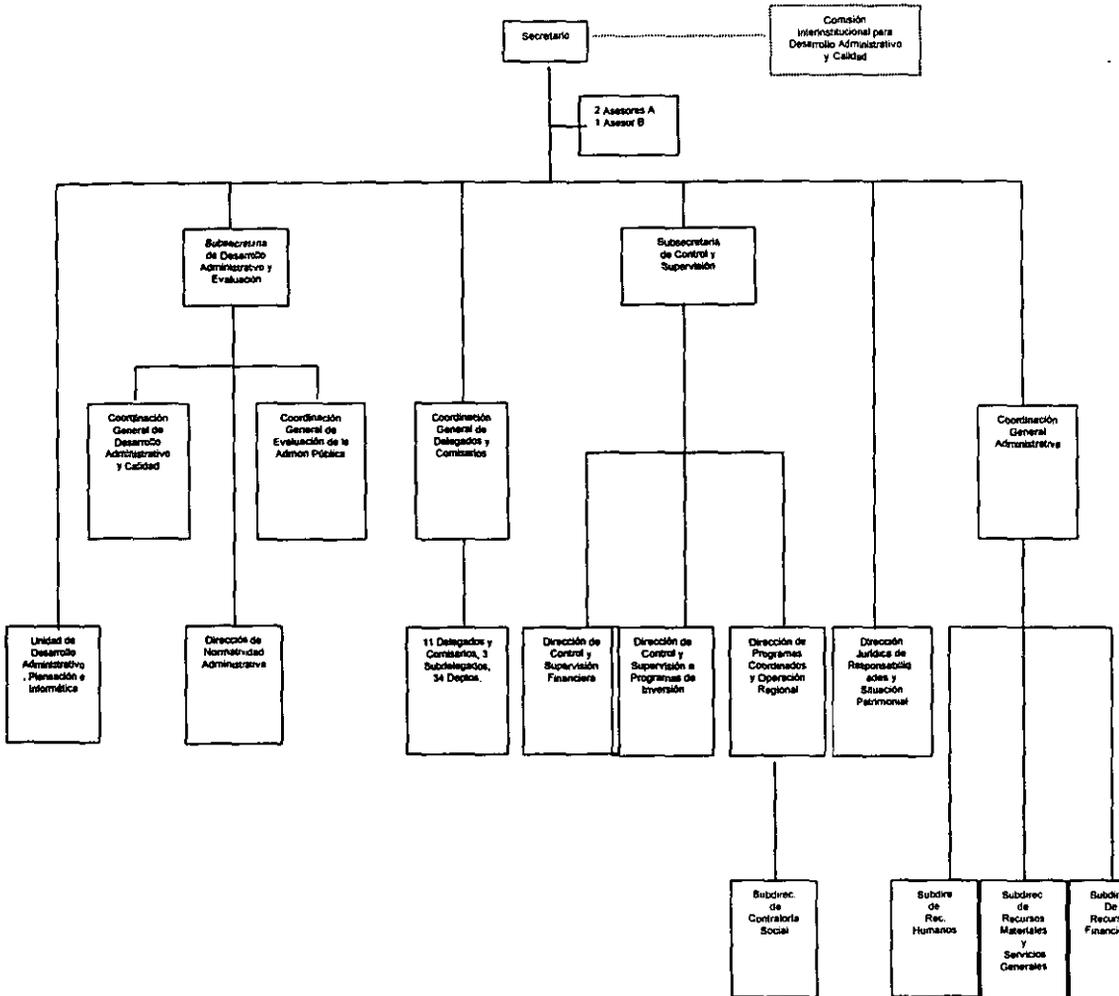
La segunda fase, de implementación, se refiere a la aplicación práctica del mismo, por medio de acciones que concretizan a la anterior fase. Además, incluyó la elaboración, perfeccionamiento y aplicación de los distintos instrumentos normativos básicos para la operación del servicio civil de carrera, resaltando la publicación de los Acuerdos respectivos, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla en el mes de octubre.

La tercera y última fase, de consolidación, se inició en noviembre de 1998, después de haber pasado por la revisión y formalización de las instancias correspondientes e involucradas en algún aspecto. Esta etapa tuvo como reto lograr permanencia de los servidores públicos capaces, a pesar del cambio de sexenio que estaba por presentarse y al mismo tiempo que este programa, parte de la profesionalización, tuviera continuidad en la siguiente administración.

#### **4.4. ELEMENTOS ESENCIALES DE LA SEDECAP**

Con la finalidad de contar con una apreciación general del organograma de la secretaría de desarrollo, evaluación y control de la administración pública es el siguiente:

## ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SEDECAP



Dentro de esta estructura orgánica, las áreas y funciones de los puestos que las integran, se han establecido tres especialidades perfectamente definidas:

- ◆ Desarrollo administrativo
- ◆ Control y supervisión
- ◆ Jurídica

En tales especialidades se incluyen puestos de diversa jerarquía, lo cual nos arroja los distintos niveles de escalafón para el servicio civil de carrera siendo estos:

CADENA DE PUESTOS	NIVEL		C
Jefe de Departamento / Jefe de Proyecto	5	Puesto Tope	A
Supervisor	4		R
Auditor	3		R
Analista Especializado	2		E
Analista	1	Puesto Inicial	R A

La población objetivo, es decir, a la cual se dirige el servicio civil de carrera se compone de la siguiente manera:

PUESTOS	PERSONAL
Jefe de Departamento/Jefe de Proyecto	54
Supervisor	40
Auditor	42
Analista Especializado	7
Analista	88
Total	231

El personal total de la SEDECAP asciende a 378 servidores públicos, por lo que el personal al cual se enfoca el servicio civil de carrera es un número bastante significativo.

Asimismo, es necesario mencionar que todo este personal corresponde a la categoría de honorarios y confianza. El personal de base, que asciende a no más de veinte personas, corresponde a los puestos de secretaria, auxiliar administrativo e intendencia, los cuáles no se contemplan en el servicio civil de carrera dadas las características y especialidades profesionales a que se enfoca, sin embargo estos servidores públicos también gozan de los beneficios que les otorga la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, entre los que destacan el escalafón y pueden asistir a los cursos de capacitación que deseen con el objeto de lograr su desarrollo profesional.

#### **4.5. MODIFICACIÓN A LOS ESQUEMAS DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

Como actividad inicial se elaboró el Manual de Organización de la SEDECAP y el Catálogo de Puestos de la dependencia, documentos en los cuales se establecieron claramente el objetivo, funciones y requerimientos de los puestos existentes. Asimismo, se realizó la Valuación de Puestos con el objeto de identificar los puntos que corresponden a cada plaza de acuerdo a las responsabilidades de éstos, lo cual en teoría, es base para la asignación de sueldos.

Para encuadrar el servicio civil de carrera de la SEDECAP dentro de un marco normativo y que este sistema opere correctamente, se procedió a la creación de la Comisión Institucional del Servicio Civil de Carrera, definida como el órgano de planeación, coordinación, supervisión, ejecución y evaluación de la carrera profesional. Asimismo, con la finalidad de que dicha comisión cuente con una visión multidisciplinaria y contemple las tres especialidades de la SEDECAP, estará integrada por su titular, quien la presidirá; el subsecretario de desarrollo administrativo y evaluación, quien fungirá como secretario

técnico; el subsecretario de control y supervisión; el coordinador general de delegaciones y comisarías; el director jurídico de responsabilidades y situación patrimonial; el coordinador general administrativo; el subdirector de recursos humanos; y, dos miembros del personal de carrera de los niveles cuatro y cinco, es decir, director de área o delegado y jefe de departamento o jefe de proyecto respectivamente, mismos que serán propuestos y designados por los integrantes de la Comisión.

Por otra parte, el aspecto operativo del servicio civil de carrera comprende diversas etapas que se han mencionado con anterioridad pero que se explicaran más ampliamente a continuación.

**Reclutamiento.** En el marco del servicio civil de carrera, una de las primeras medidas es llevar a cabo de manera adecuada el proceso de reclutamiento de personal, Así pues, para lograr reclutar al personal adecuado se recurre al Catálogo de Puestos, el cual contiene las bases para formular las solicitudes del personal.

Las acciones concretas que se llevaron a cabo en la SEDECAP en materia de reclutamiento fueron las siguientes:

- Primeramente se recurre a fuentes internas, es decir, buscar aspirantes dentro de la propia organización, con lo cual se garantizan las promociones del personal adscrito. El procedimiento implantado fue el siguiente: en el momento en que existe una vacante o bien la creación de nuevas plazas, la Subdirección de Recursos Humanos deberá comunicarlo a la Comisión Institucional del Servicio Civil, mediante un formato de aviso de plaza vacante, con el objeto de ser informados y comenzar el concurso de selección o promoción. Asimismo, dicha Subdirección da conocer a los empleados de la SEDECAP la convocatoria para el concurso, por medio de un boletín en el cual se describen los requisitos que debe cubrir el aspirante. Los servidores públicos interesados deberán pasar a la Subdirección para llenar su solicitud de promoción

correspondiente y actualizar su curriculum vitae. Con estos elementos inicia la integración del expediente de promoción.

- En segundo término, se utilizan fuentes externas, entre las que se encuentran: la cartera de personal de la propia SEDECAP; bolsas de trabajo de distintas universidades, tanto públicas como privadas, que imparten carreras afines a los requerimientos de los diversos puestos y con las cuales ya se ha establecido contacto para contar con un directorio de éstas. Al utilizar estas fuentes de reclutamiento el procedimiento inicia con el contacto de los aspirantes que cubren los requisitos para la plaza vacante, previamente establecidos en el Catalogo de Puestos, ya sea por su expediente que se encuentra en la Subdirección de Recursos Humanos, o bien a través de las bolsas de trabajo de las universidades. Después acude el aspirante a llenar su solicitud y a dejar los documentos solicitados para integrar su expediente.

Con las medidas utilizadas se logra una convocatoria abierta y justa.

**Selección de personal.** Esta etapa es muy importante para el buen funcionamiento del servicio civil de carrera, por ello, el proceso implantado en la SEDECAP se describe a continuación:

Primeramente la Subdirección de Recursos Humanos aplica a los aspirantes una prueba psicométrica, acorde con el puesto, así como un examen de conocimientos básicos. Los aspirantes que aprueben debidamente dichos exámenes pasan, a la siguiente etapa que es la aplicación de un examen de conocimientos específicos.

Es importante mencionar que para realizar adecuadamente esta etapa y en vista de que los exámenes psicométricos que se aplicaban no eran los correctos, se recurrió a comprar en una librería dichas pruebas acordes con el perfil de cada puesto. La Subdirectora de Recursos Humanos era la encargada de evaluar dichas pruebas cumpliendo con el perfil, pues su profesión es psicología.

Asimismo, para la elaboración de los exámenes de conocimientos específicos, se solicitó apoyo a los Directores de Área, con el propósito de que cada uno hiciera una propuesta de examen para las plazas que tenían a su cargo. Con la información recopilada, se procedió a integrar las preguntas, de acuerdo a la materia, en una base de datos, la cual con su respectivo password, sólo era conocida por una servidora. Las preguntas a aplicar eran seleccionadas mediante un número de manera aleatoria, asegurando con ello, su respectiva discreción.

La base de datos mencionada, también se integró con las respectivas respuestas de cada una de las preguntas, para que la calificación se otorgue con absoluta imparcialidad.

Una vez que se han aprobado los dos tipos de exámenes, los aspirantes se someten a una entrevista que realiza el titular del área donde existe la plaza vacante. En la entrevista se evalúan la formación profesional, experiencia laboral, fluidez verbal, la seguridad en sí mismo, y otros aspectos generales que se reflejan en una conversación. Los resultados de esta entrevista se plasman en un formato sencillo pero que contiene espacios para realizar las anotaciones y comentarios correspondientes.

También se elaboró una Cédula de Ingreso y una Cédula de Promoción, formatos que son los instrumentos que sirven para integrar los registros y resultados de cada una de las subetapas que se refieren a la selección. Estas Cédulas se remiten a la Comisión de Servicio Civil de Carrera, con el propósito de ser analizadas por sus integrantes para determinar al ganador que ocupará la plaza vacante.

Si existen varios candidatos que cubran con todos los requisitos para ocupar el puesto se utiliza como elemento de desempate los factores, ya sea de antigüedad en un puesto determinado dentro de la SEDECAP, o bien la experiencia en actividades similares a las que se llevarán a cabo, si es un candidato externo, además de las habilidades demostradas.

**Inducción.** La siguiente etapa del servicio civil de carrera es la inducción al puesto, para lo cual, la SEDECAP ha puesto en marcha diversas acciones:

- Como primer punto se convierte en una acción indispensable y obligatoria que todo el personal de nuevo ingreso acuda al curso denominado “Inducción a la Administración Pública Estatal” que se imparte en una de las instituciones de capacitación del Gobierno del Estado de Puebla y es el Centro de Desarrollo Administrativo y Calidad. Este curso tiene una duración de 14 horas y su objetivo es proporcionar al servidor público los elementos básicos que le permitan comprender y visualizar a la administración pública estatal, desde un punto de vista conceptual, organizacional y funcional.
- Con la finalidad de contar con una inducción específica la SEDECAP proporciona un “Manual de Bienvenida” que incluye las funciones básicas de las diversas unidades administrativas de la propia dependencia, así como otros elementos básicos que son necesarios que conozcan todos los empleados.
- Asimismo, se ofrece una plática introductoria de las actividades esenciales y servicios que proporciona la SEDECAP, así como un recorrido por las instalaciones para conocer la ubicación física de las distintas áreas administrativas.
- Finalmente, se proporciona un folleto de información específica de las funciones del puesto en cuestión, lo cual se obtiene del Catálogo Institucional de Puestos.

Así, con las modificaciones realizadas el procedimiento general para el reclutamiento, selección e inducción de personal se esquematiza en el Anexo 4.

**Capacitación.** Otro de los puntos clave dentro del servicio civil de carrera, es la capacitación. En este sentido, en el Estado de Puebla se registran grandes avances, pues el gobierno cuenta con instituciones que se encargan de impartir cursos de capacitación en diversas áreas, las cuales son:

- Centro de Capacitación en Desarrollo Administrativo y Calidad (CEDAC)
- Centro de Capacitación y Desarrollo del Gobierno del Estado de Puebla (CAPYDE).

Asimismo, existe un apoyo en capacitación por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), primordialmente en las especialidades de auditoría y en materia jurídica. También existe colaboración con el Centro de Estudios de Administración Aplicada, A.C. (CEDA) en materia de auditoría. Los cursos que imparten cada una de estas instituciones, donde se relaciona con distintas materias y para los diversos puestos laborales que existen en la entidad federativa.

Cabe mencionar que durante la presente administración uno de los retos ha sido, precisamente consolidar la capacitación y actualización del personal, así en este año se cuenta con el registro de 632 asistencias a los diversos cursos de capacitación por parte de los servidores públicos de los distintos niveles jerárquicos.

En el Anexo 5 se presenta un resumen de la capacitación que han recibido los servidores públicos de la SEDECAP durante el año de 1998, misma que ha presentado un notable incremento desde el momento en que inició la implementación del servicio civil de carrera

Para fortalecer esta etapa y debido a que la capacitación debe ser un proceso permanente y congruente con las funciones de los puestos, se diseñó la “Guía de Detección de Necesidades de Capacitación”, la cual facilita la tarea de determinar en qué áreas, actividades y momentos es necesario impartir la capacitación, al mismo tiempo que permite integrar un programa de capacitación. Éste debe cubrir tres aspectos fundamentales.

**Evaluación del desempeño.** La siguiente etapa del servicio civil de carrera es la evaluación del desempeño. Al evaluar el desempeño del personal en la SEDECAP se cumplen con los siguientes objetivos: valorar a los servidores públicos para distinguir a aquellos que se encuentran en posibilidades de concursar por una plaza vacante o de nueva creación, de mayor jerarquía; determinar el otorgamiento de estímulos al alto desempeño; servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación, e identificar los casos de desempeño no satisfactorio, a fin de tomar medidas correctivas a que haya lugar.

Dentro de este rubro, la SEDECAP cuenta con un “Manual para la Evaluación del Desempeño” que incluye objetivos, políticas, la clasificación de los distintos niveles a evaluar, así como su periodicidad y procedimiento a seguir.

También, y de acuerdo con la Ley de Estímulos, Recompensas y Premios a los Funcionarios y Empleados del Gobierno del Estado de Puebla, la Secretaría de Finanzas envía anualmente formatos de evaluación del personal en distintas categorías, tales como eficiencia, puntualidad y antigüedad con base en la cual se proporcionan estímulos.

Con estos instrumentos utilizados, se cubre la evaluación del personal, tanto para los empleados de confianza como para los de base.

**Incentivos.** Con los resultados de dichas evaluaciones y cuando así lo amerita se otorgan incentivos, siendo ésta otra etapa del servicio civil de carrera. De acuerdo a Ley de Estímulos, Recompensas y Premios a los Funcionarios y Empleados del Gobierno, los estímulos consisten en mención honorífica, diploma o medalla, así como vacaciones extraordinarias, becas personales y sumas en efectivo.

Además, en la SEDECAP, se establecieron otro tipo de incentivos, con base en la evaluación del desempeño, tales como: la asistencia a eventos en representación o bien, en compañía del titular de la dependencia, lo cual realmente era motivante para el personal.

También se otorgaban todas las facilidades, incluso de tipo económico, para que el personal que así lo acreditaba, asistiera a cursos de capacitación, diplomados o maestrías.

**Promociones.** Dentro de este contexto, otra de las etapas importantes dentro del servicio civil de carrera es la promoción del personal, para lo cual se han diseñado una serie de instrumentos que tienen por objeto establecer las normas de aplicación del sistema escalafonario, así como determinar los procedimientos de promoción de los servidores públicos incluidos en el servicio civil de carrera de la SEDECAP. Para llevar a cabo el ascenso de un servidor público se consideran los siguientes aspectos: conocimientos, experiencia; desempeño laboral; antigüedad; puntualidad y asistencia. De éstos, se realiza una evaluación para elegir a los candidatos que concursan por la plaza vacante. Además de considerar los factores antes mencionados, otras acciones que se emplean para realizar las promociones en la SEDECAP son: cubrir con el perfil correspondiente al puesto; considerar los resultados de la evaluación del desempeño, así como la asistencia a los cursos de capacitación, y aprobar debidamente el examen de conocimientos específicos.

Este procedimiento es similar al de selección de personal, mismo que se describió anteriormente, sólo que es vía promoción, más no de nuevo ingreso, y tal como se mencionó los resultados se integran en la "Cédula de Promoción" correspondiente.

**Retiro.** La última etapa del servicio civil es el retiro y las condiciones del mismo, las cuales, de acuerdo con las actuales circunstancias, son desfavorables para los servidores públicos, primordialmente para aquéllos que no tienen jubilación, no siendo objeto de indemnización alguna.

Aquí se propuso un plan patrimonial conformado por un fondo que al momento de la separación, retiro o muerte del servidor público, les permita disfrutar del fondo acumulado más los rendimientos generados. Lamentablemente, esta etapa no fue posible concretarla durante la pasada administración, debido a la premura de tiempo, ya que no fue analizada dicha propuesta por las autoridades correspondientes.

El esquema general del servicio civil de carrera en la SEDECAP, se presenta en el Anexo 6.

Todo este sistema fue implementado y debidamente normado mediante acuerdos publicados en el Periódico Oficial del Estado. El primero de ellos se publicó el día 7 de Octubre de 1998 y es el Acuerdo del Secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, por el que se establece el Servicio Civil de Carrera en la citada Secretaría (Anexo 7) y el segundo es el Acuerdo del Secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, por el que establece las normas para regular el Servicio Civil de Carrera en la citada Secretaría, publicado el día 14 de Octubre de 1998. (Anexo 8).

#### **4.6 PERSPECTIVAS DE CONSOLIDACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA SEDECAP**

La implementación del servicio civil de carrera en la SEDECAP, se llevó a cabo a finales del sexenio 1993-1999, como respuesta a las demandas que exige la sociedad y a fin de contribuir a la modernización de la administración pública.

Como es una tradición negativa, ineficaz y por todos conocida, cada vez que concluye una administración y comienza otra, los programas del anterior gobierno son desechados, sin dar continuidad a los avances que se presentan, obstaculizando de esta manera los resultados a corto y mediano plazo que se tenían programados. Esta es una de las tantas razones por las cuales debe establecerse el servicio civil de carrera en la administración pública en sus tres niveles.

Afortunadamente, y rompiendo con los paradigmas existentes, la implementación de un sistema de administración de recursos humanos que permita todo el gobierno estatal, y no únicamente a la SEDECAP, contar con servidores públicos que respondan con eficiencia, eficacia y calidad las demandas de la sociedad es una de las tareas prioritarias de la actual administración.

Desde el discurso de toma de posesión del Gobernador para el sexenio 1999-2005, enfatizó la necesidad de contar con un servicio civil de carrera en la administración local que permitiera la profesionalización de los servidores públicos.

Así, con base en el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, se diseñó el Programa de Modernización y Simplificación Administrativa del Gobierno del Estado de Puebla 1999-2005 (PROMSAP) con el propósito de traducir y articular las necesidades de la sociedad en un programa integral que contará con nuevas técnicas de administración pública y como un reto a la modernización y simplificación del aparato administrativo estatal.

Uno de los objetivos generales que se establecieron en el PROMSAP es:

“Fomentar la cultura de excelencia y calidad de los servidores públicos, tanto en su desarrollo personal como en el desempeño de sus funciones dentro del marco de transparencia y legalidad”<sup>7</sup>.

Para alcanzar los objetivos generales, asimismo se presentaron Líneas Generales de Estrategia, entre las cuales destaca:

---

<sup>7</sup> Programa de Modernización y Simplificación Administrativa del Gobierno del Estado de Puebla 1999-2005.

“Desarrollar un programa integral de recursos humanos que incluya un programa de servicio civil de carrera, capacitación y reconocimiento a los servidores públicos, que les otorgue un sentido de pertenencia a las instituciones públicas e identificación de los objetivos de ésta con los personales”<sup>8</sup>.

Dentro del eje estratégico denominado “Los servidores públicos como actores en la gestión pública”, se contempla la realización de los siguientes proyectos rectores:

- ❖ Capacitación Integral Interinstitucional.
- ❖ Servicio civil de carrera.
- ❖ Premio a la calidad.
- ❖ Horario de oficina.

De los anteriores, cabe resaltar los objetivos de los dos primeros, así como sus líneas de acción.

### **Capacitación Integral Interinstitucional**

#### *Objetivos*

- Proveer a los servidores públicos de las habilidades y técnicas administrativas, que requieren para el adecuado desempeño de su función.
- Dotar a los servidores públicos de las capacidades y actitudes que demanda la calidad en los servicios de atención a la población.

---

<sup>8</sup> Ibidem.

En este sentido, es importante mencionar que el Periódico Oficial del Estado, el 4 de junio de 1996, publicó reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, entre las cuales destacan los cambios a la Secretaría de Contraloría General del Estado, que siguiendo el esquema de la administración pública federal, modificó su nombre por el de Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, debido a que las Contralorías Internas de las Dependencias pasaron a ser Delegaciones de la Contraloría y, por lo tanto, la función de control se concentró en una sola dependencia. Además a esta Secretaría se le asignó la tarea de impulsar el Desarrollo Administrativo de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública, otorgando especial atención a la promoción de un programa de desarrollo administrativo basado en la mejora continua con calidad.

“Es fundamental destacar que la filosofía de las acciones de esta Secretaría se regirá por la prevención, más que por la sanción.

No se le concibe como una dependencia punitiva, sino como el instrumento de vanguardia que permite redistribuir los elementos para aprovechar al máximo las destrezas y habilidades de los recursos humanos y acceder a superiores niveles, tanto éticos como tecnológicos, en la operación de la Administración Pública”<sup>2</sup>

En el capítulo IV de dicha Ley, se establecen las atribuciones de la SEDECAP, así, con base en el artículo 31, fracción XXIII le corresponde “establecer normas, políticas y lineamientos en materia de administración, remuneración, desarrollo de recursos humanos, entre otros, que deban observar las dependencias y entidades de la administración pública estatal”.

En este contexto, fue de gran importancia el instrumentar acciones para mejorar el rendimiento de los servidores públicos, razón por la cual se recurrió a la implantación del

---

<sup>2</sup> Periódico Oficial del Estado de Puebla, 4 de junio de 1996.

servicio civil de carrera, pretendiendo servir como un esquema a seguir por las demás dependencias y entidades estatales, lo cual debido al poco tiempo de que disponía la administración no se logro concretar, sino únicamente logró realizarse en la SEDECAP.

**c) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla<sup>3</sup>**

Esta Ley, es reglamentaria del título noveno constitucional del Estado y prácticamente es un esquema del ámbito federal, en materia de:

- Responsabilidad de los servidores públicos del Estado y Municipios.
- Responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.
- Responsabilidades de los servidores públicos sometidos a juicio político.
- Competencia y procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos estatales y municipales, que gozan de protección constitucional.
- Registro patrimonial de los servidores públicos del Estado y Municipios.

En este sentido, cabe resaltar que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 50 se refiere las obligaciones de los servidores públicos que deben observar para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, entre las cuales destaca: el abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento, designación, contratación o promoción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios. Por esta razón y con apego a derecho, es muy claro que ningún servidor público, sin importar su nivel jerárquico, debe emitir una opinión favorable a alguna persona, cuando exista un interés de por medio, por lo tanto aquellos que realizan esta actividad incurrir en responsabilidad administrativa. Este aspecto es fundamental para

---

<sup>3</sup> Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado, el día 29 de junio de 1984.

Es necesario que los objetivos y líneas de acción del PROMSAP, así como las actividades concretas a realizar referentes a la implementación del servicio civil de carrera en la administración pública local no se queden en buenas intenciones, como sucede comúnmente en nuestro gobierno. Para que realmente se realicen cambios profundos en la administración de recursos humanos, los mandos superiores, invariablemente, deben estar convencidos de las transformaciones que se requieren para impulsar cualquier programa que se traduzca en beneficios para la administración pública y sobre todo, para la sociedad.

Además, con los principios establecidos en el PROMSAP, se demuestran los beneficios de la instauración del servicio civil de carrera en los Organos Estatales de Control, de los que destacan los siguientes:

- Fungir como órgano paradigmático hacia otras dependencias o entidades de la administración pública, en lo referente al deber ser de su actuación, coadyuvando así al cumplimiento de su misión, visión, planes estratégicos y programas.
- Impulsar el servicio civil de carrera al resto de las dependencias y entidades estatales, en su calidad de órganos de regulación y apoyo global, revisando –de manera periódica y selectiva- su operación en dichas instituciones.
- Promover la constante profesionalización y el desarrollo de carrera de los servidores públicos estatales.
- Garantizar la permanencia en la institución, en función del cumplimiento de las obligaciones contraídas y de la superación continua del personal.

Por ello, se puede afirmar que los órganos de control son las instituciones propicias para el establecimiento del servicio civil de carrera abierto, responsable, que rinda cuentas y que sea eficaz, integrando las distintas etapas de la administración de recursos humanos, sin descuidar la conformación de un Catálogo de Puestos que definan adecuadamente las

funciones y requisitos para ocupar dichos puestos. Es necesario, tener presente que se deben diseñar servicios civiles que se adecuen apropiadamente a las características, las necesidades y la misión de cada institución, debido a que no existe una fórmula general, aunque sí mejores prácticas que pueden tomarse como parámetros para la instauración del servicio civil de carrera.

También hay que recordar que la profesionalización de la función pública no sólo implica contar con un servicio civil de carrera, sino que se busca que el servidor público logre un desarrollo profesional, asuma un genuino compromiso y reconozca responsabilidad con la sociedad por prestar un trabajo adecuado y oportuno, es decir, que se incluya una nueva ética del servicio público.

Como resultado de la experiencia al elaborar este proyecto, podemos afirmar que el inicio de un gobierno es el mejor momento para emprender las acciones tendientes a instaurar un servicio civil de carrera. En este sentido, es importante que los esfuerzos de la presente administración se enfoquen a impulsar, dentro de una estrategia general, la conformación de todos los esquemas de las distintas dependencias y entidades, así como la realización acciones particulares y lograr así, la conformación de un sistema integral de recursos humanos y la consolidación de la profesionalización de los servidores públicos estatales, para que la experiencia de la SEDECAP no se convierta en un evento aislado e independiente, como ha sucedido en otras experiencias.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

Como respuesta a los retos que enfrentan las sociedades modernas en la actualidad, resulta necesario adecuar los mecanismos de que dispone el Estado, para llevar a cabo sus funciones como rector de la vida política y económica de una nación. Se trata pues, de procurar la efectividad de todos los factores que intervienen en el funcionamiento del aparato estatal, resultando el elemento humano, el más importante, en virtud de que su participación es decisiva en el cumplimiento o no de los objetivos estatales.

Contar con un servicio público profesionalizado es indispensable para el mejor seguimiento de los objetivos del Estado y lograr satisfacer las demandas de la sociedad. Por tanto, los cambios que la sociedad demanda a la administración pública requieren iniciar una renovación profunda, orientada a promover nuevas actitudes y aptitudes en el servicio público, sólo así tendrá éxito la modernización administrativa.

En la administración pública municipal, estatal o federal, existen claros retrasos y prevalecen prácticas negativas arraigadas, en lo referente a los sistemas y procedimientos administrativos, lo cual coadyuva a la carencia de credibilidad, crecimiento económico, honestidad y capacidad emprendedora. La credibilidad se construye con base en el cumplimiento de expectativas y es un elemento indispensable con que deben contar las administraciones públicas. Para generar esta credibilidad un primer paso es establecer el servicio civil de carrera, enfocado al profesionalismo para obtener un gobierno con resultados positivos, un gobierno eficaz.

El servicio civil de carrera debe comprender, indudablemente, en la etapa de selección de aspirantes a ingresar a la administración pública, el cumplimiento de criterios objetivos basados en los méritos, las capacidades y la igualdad de oportunidades para todos. Además, debe garantizar la estabilidad laboral contemplando la posibilidad de una formación y actualización continua, así como el logro de ascensos con base en evaluaciones objetivas

derivadas de la productividad y eficiencia que cada servidor público demuestre durante el desempeño de su cargo.

El establecimiento de un servicio civil de carrera entraña problemas complejos y demasiados retos, por lo cual es indispensable que exista voluntad política por parte de los niveles jerárquicos superiores, para emprender con prudencia y decisión los profundos cambios que permitan contar con servidores públicos profesionales y comprometidos con su vocación.

Asimismo, el servicio civil de carrera debe garantizar estabilidad y seguridad en el empleo, ya que permite reconocer y respetar a los servidores públicos honestos y transparentes que, independientemente de su afinidad ideológica, son personas capaces de ejercer sus actividades con eficiencia y ética, pues actualmente, para el servidor público dentro del aparato público no existen tales aspectos.

Las viejas e inoperantes disposiciones legales, normas y reglamentos no se apegan a la realidad y a las necesidades cambiantes por las cuales se transitan, razón por la cual, la reforma de la administración pública debe centrarse en el cambio de actitudes, valores y comportamientos.

El servicio civil de carrera es una necesidad impostergable en nuestro país, tanto en el ámbito federal como estatal, a fin de que los servidores públicos cuenten con una sólida formación profesional que les permita desempeñar mejor sus funciones y hacer más eficientes las tareas gubernamentales y permite dar continuidad al trabajo de las instituciones gubernamentales.

En las administraciones públicas de las entidades federativas se han observado reformas y modificaciones en sus estructuras, consecuencia de la descentralización de funciones y servicios, así como de la transferencia de recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales. Por lo tanto, los procesos y formas de gestión se han transformado, con la

finalidad de estar en mejores posibilidades de atender las demandas crecientes. Paralelamente, a esto, deben promoverse acciones en materia de modernización de los sistemas tradicionales de administración de personal, lo cual coadyuve a la profesionalización de los servidores públicos.

Los sistemas de carrera deben adaptarse a las circunstancias y características prevalecientes en cada dependencia o entidad, pues sólo de esta manera podrán consolidarse. Esto, debido a que no existe un sistema único que pueda ser aplicable a toda la administración pública, en sus tres niveles de gobierno, sino que deben estudiarse las condiciones existentes para estar en posibilidades de diseñar un esquema de servicio civil de carrera que cumpla con sus objetivos pero que resulte fácil de aplicar y sobre todo funcional.

Es importante contar con un Catálogo de Puestos que establezca claramente los requisitos de los puestos que existen en una organización y aunado a procesos de reclutamiento y selección de personal adecuados, se podrá contar con servidores públicos capaces, que cubran los perfiles, es decir, las aptitudes y habilidades que les permitan ofrecer resultados favorables en sus actividades desempeñadas.

En materia de capacitación debe estar relacionada con el desempeño presente y futuro de los servidores públicos. Así, la capacitación persigue la profesionalización, ya que a través de ésta, se adquieren nuevos conocimientos y habilidades para elevar la productividad, eficiencia y calidad, por lo que se debe considerar la detección de necesidades con base en el puesto, el desarrollo y la evaluación de la propia capacitación.

Además, como lo demuestran las mejores prácticas nacionales e internacionales, resulta conveniente conformar programas de capacitación vinculados a convenios con instituciones de educación media y superior y con institutos de investigación científica y tecnológica que permitan responder a las necesidades de los servidores públicos.

La evaluación del desempeño juega un papel prioritario en cualquier sistema de profesionalización y tiene un doble propósito, por un lado, estimular una actuación sobresaliente y por otro, tomar las medidas necesarias cuando no se alcancen los niveles mínimos requeridos. En este sentido, se deben diseñar mecanismos que aseguren una calificación objetiva e imparcial, tanto de los jefes inmediatos como de los compañeros que se encuentran en el mismo nivel. Esta evaluación se debe vincular a los resultados obtenidos por el servidor público, pero además a la del área a que pertenece, para generar los mecanismos de colaboración del área en cuestión, que permitan alcanzar la misión y objetivos planteados para ésta.

Otro aspecto importante que vale la pena destacar, es el que se refiere al sistema de compensaciones, las cuales deben determinarse en cada de las dependencias, con base a sus necesidades y en la medida de sus posibilidades, sobre todo de tipo económico, y basadas en criterios de igualdad de oportunidad, imparcialidad, transparencia y vinculadas a los resultados obtenidos.

En la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública (SEDECAP), se logró implantar el Programa de Servicio Civil de Carrera, observándose beneficios tanto en los servidores públicos como en la dependencia, ya que a pesar del cambio de administración, se logró la permanencia de los mandos medios, respetando así los Acuerdos mediante los cuales se difundió el funcionamiento del Programa. Con esta medida adoptada por los nuevos titulares, se utiliza adecuadamente la experiencia del personal que labora en la dependencia, coadyuvando a obtener mejores logros en el desempeño de las funciones encomendadas.

El presente sexenio en el Estado de Puebla (1999-2005), se ha trazado como uno de sus objetivos, profesionalizar a los servidores públicos, mediante la adopción del servicio civil de carrera en la administración pública estatal, razón por la cual se ha dado continuidad al Programa de Servicio Civil de Carrera existente en la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública (SEDECAP), mismo que ha sido comentado en

foros organizados por el Instituto de Administración Pública del estado y se ha utilizado como un avance por profesionalizar los recursos humanos con que cuenta el gobierno para el desarrollo eficiente y efectivo de sus funciones.

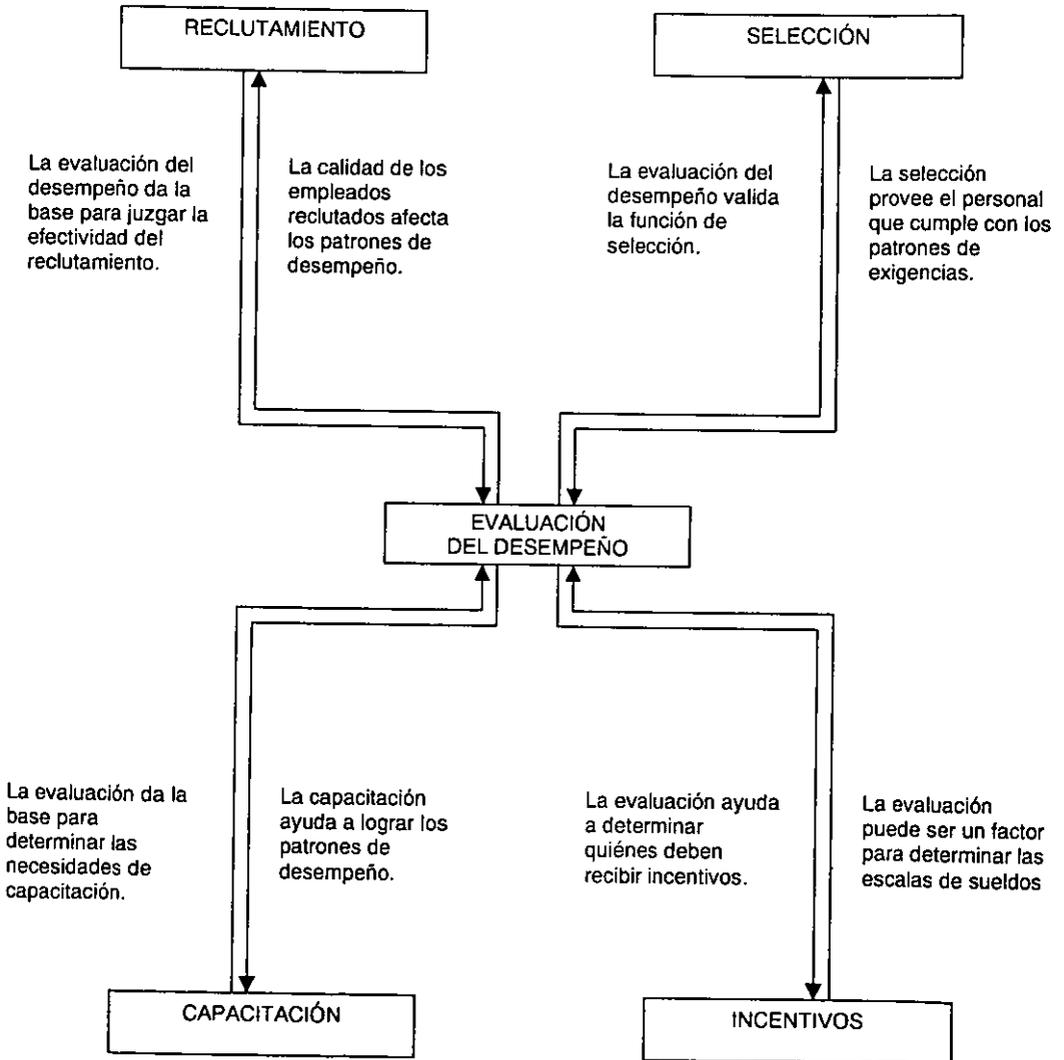
Finalmente, para que un sistema de servicio civil de carrera sea completo, debe ofrecer garantías de seguridad para los servidores públicos que contaron con servicio de vocación en su desempeño, por lo que, el instrumentar modernos mecanismos de retiro es una tarea que ha quedado pendiente y que ha resultado muy difícil de establecer, pero que no debe ser olvidada, sino integrarla a los actuales estudios y debates en la materia, que permitan garantizar una vejez tranquila a los servidores públicos.

Así, el implantar gradualmente un servicio civil de carrera meritario, resulta necesario para lograr la modernización administrativa, que es un proceso continuo e integral, lo cual es garantía de un mejor servicio a la sociedad y con dicho sistema se logra profesionalizar a los servidores públicos.

**ANEXOS**

## ANEXO 1

### “SISTEMA INTEGRADO DE PERSONAL”



## ANEXO 2

### “CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO A TRAVÉS DE LA HISTORIA”

ETAPA HISTÓRICA	SELECCIÓN	CLASIFICACIÓN DE PUESTOS	CAPACITACIÓN	ASCENSOS Y PROMOCIONES	SINDICATOS	JUBILACIÓN
IMPERIO AZTECA						
EPOCA COLONIAL						
EPOCA INDEPENDIENTE						
PERIODO POSREVOLUCIONARIO						



EXISTENTE



PARCIAL



INEXISTENTE

### ANEXO 3

#### “CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN ALGUNOS PAÍSES”

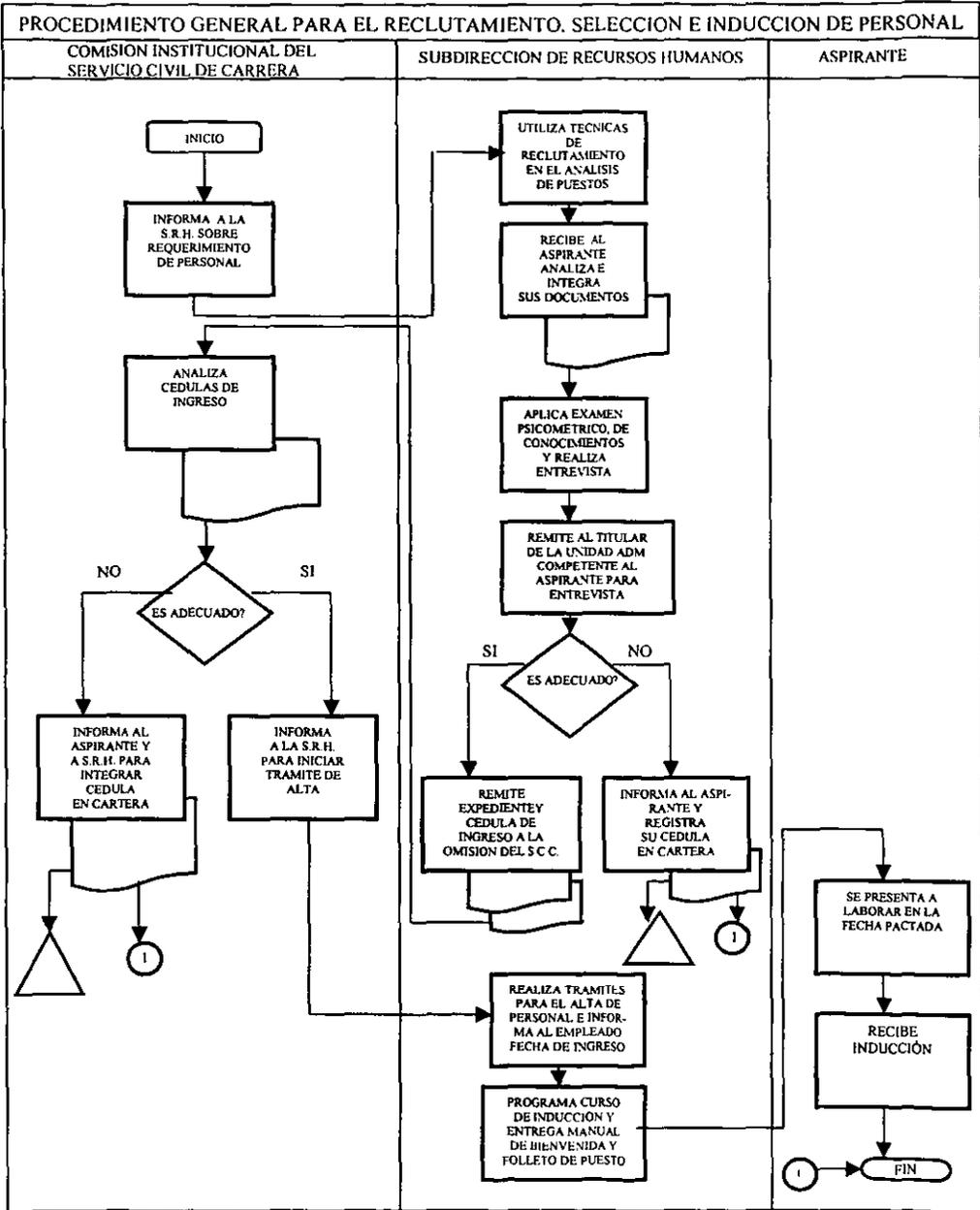
PAÍS	INGRESO	PROMOCIÓN	EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	SEPARACIÓN	ALCANCE DEL SCC
INGLATERRA	●	◐	●	◐	●
FRANCIA	◐	●	◐	●	◐
ESTADOS UNIDOS	◐	◐	◐	◐	◐
ARGENTINA	◑	●	●	◐	◐

● MEJORES PRÁCTICAS

○ PEORES PRÁCTICAS

# ANEXO 4

## “RECLUTAMIENTO, SELECCIÓN E INDUCCIÓN”



## ANEXO 5

### “CAPACITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SEDECAP”

#### CENTRO DE CAPACITACIÓN EN DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y CALIDAD (CEDAC)

No.	CURSO	ASISTENTES
1	CALIDAD EN EL SERVICIO	39
2	CONCEPTOS BASICOS DE CALIDAD	29
3	TECNICAS DE ATENCIÓN AL CLIENTE	24
4	ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS	21
5	MODELO DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y CALIDAD	17
6	LIDERAZGO DE CALIDAD	19
7	REDISEÑO DE SERVICIOS	20
8	INDUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA ESTATAL	79
9	INTEGRACIÓN DE EQUIPOS DE MEJORA	56
10	CALIDAD EN EL SERVICIO PARA EJECUTIVOS	9
11	CALIDAD APLICADA A LA PRODUCTIVIDAD	30
12	EL SERVICIO COMO ESTRATEGIA DE NEGOCIOS	35
13	DESARROLLO DE HABILIDADES EJECUTIVAS	1
	<b>TOTAL</b>	<b>379</b>

#### CENTRO DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO DEL GOBIERNO DELESTADO DE PUEBLA (CAPYDE)

CURSO	ASISTENTES
MÓDULOS DIVERSOS EN MATERIA DE COMPUTACIÓN, INGLÉS Y MANDOS MEDIOS	198

**SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO  
ADMINISTRATIVO (SECODAM)**

No.	CURSO	ASISTENTES
1	AUDITORÍA PÚBLICA	25
2	EXAMEN Y EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTROL	23
	<b>TOTAL</b>	<b>48</b>

**CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN APLICADA, A.C. (CEDA)**

No.	CURSO	ASISTENTES
1	ADQUISICIONES GUBERNAMENTALES	4
2	PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL	3
	<b>TOTAL</b>	<b>7</b>

**ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS DE SEDECAP  
A CURSOS DE CAPACITACIÓN**

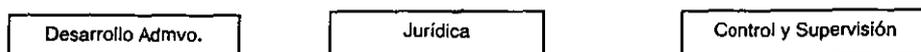
INSTITUCIÓN	ASISTENCIAS
CEDAC	379
CAPYDE	198
SECODAM	48
CEDA	7
<b>TOTAL</b>	<b>632</b>

## ANEXO 6

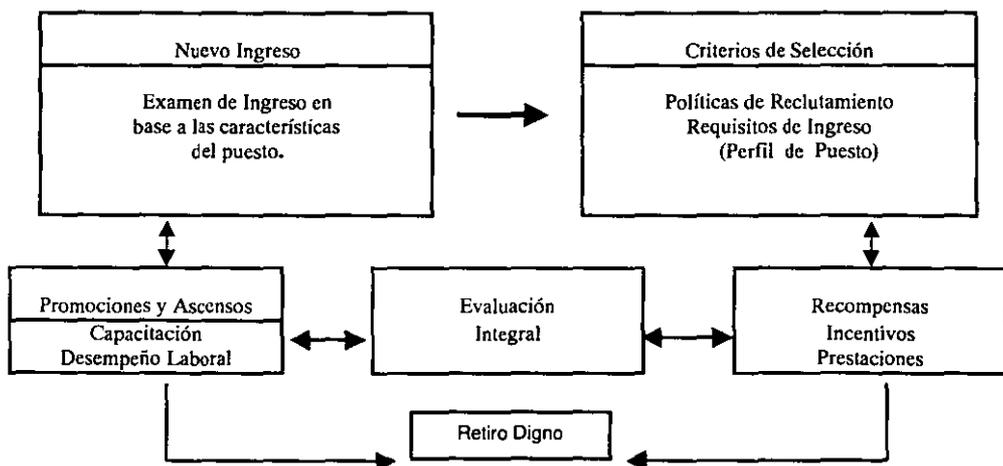
### ESQUEMA GENERAL DEL SCC EN LA SEDECAP

#### SERVICIO CIVIL DE CARRERA

#### ESPECIALIDADES EN SEDECAP



CADENA DE PUESTOS	NIVEL		C A R R E R A
Director de Área / Delegado	5	↑	
Jefe de Departamento / Jefe de Proyecto	4		
Supervisor / Analista Especializado	3		
Auditor / Analista	2		
Auxiliar Auditor / Auxiliar Analista	1		
		Puesto Inicial	



**ANEXO 7**

**ACUERDO DEL SECRETARIO DE DESARROLLO, EVALUACIÓN  
Y CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, POR EL QUE SE  
ESTABLECE EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA CITADA  
SECRETARÍA. (PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO 7 DE  
OCTUBRE DE 1998)**



**GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO DE PUEBLA**



# PERIÓDICO OFICIAL

LAS LEYES, DECRETOS Y DEMÁS DISPOSICIONES DE CARÁCTER OFICIAL SON OBLIGATORIAS POR EL SOLO HECHO DE SER PUBLICADAS EN ESTE PERIÓDICO

Autorizado como correspondencia de segunda clase por la Dirección de Correos con fecha 22 de noviembre de 1930

**RESPONSABLE: DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

TOMO CCLXXXII

H. PUEBLA DE Z., MIÉRCOLES 7 DE OCTUBRE DE 1998

NÚMERO 3  
OCTAVA  
SECCIÓN

## *Sumario*

**GOBIERNO DEL ESTADO  
SECRETARÍA DE DESARROLLO, EVALUACIÓN Y CONTROL  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

ACUERDO del Secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, por el que establece el Servicio Civil de Carrera en la citada Secretaría.

## GOBIERNO DEL ESTADO SECRETARÍA DE DESARROLLO, EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**ACUERDO** del Secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, por el que establece el Servicio Civil de Carrera en la citada Secretaría.

Al margen un sello con el Escudo Nacional y una leyenda que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Gobierno del Estado de Puebla.

**LIC. RUBÉN CUEVAS PLANCARTE**, Secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, con fundamento a lo dispuesto por los artículos 18 y 31 fracción XXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla y el artículo 8 fracciones V y XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública; y

### CONSIDERANDO

Que actualmente nuestro país vive momentos que requieren del esfuerzo y dedicación para lograr metas que contribuyan a eficientar las actividades que realiza el sector público.

Que para considerar los avances de desarrollo económico y social es necesario contar con una Administración Pública con mayor capacidad de gestión, ejecución e iniciativa.

Que para lograr un mejor gobierno y fortalecer el avance democrático se requiere de una administración pública orientada a la prestación de servicios públicos eficientes, oportunos y de mejor calidad, a la sociedad en su conjunto.

Que en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se convierte en una acción indispensable el fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

Que el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 establece como principio la superación y reconocimiento del individuo para lo cual la profesionalización del servidor público deberá promover los procesos y mecanismos en cada dependencia contemplando acciones desde el inicio, durante el desarrollo y hasta la conclusión de la carrera en el servicio público.

Que es necesario que la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública cuente con recursos humanos especializados que logren continuidad y avance en los programas de trabajo y cumplan los objetivos institucionales con eficiencia y eficacia.

Que para lograr lo anterior y consolidar la honestidad del servidor público es indispensable impulsar el Servicio Civil de Carrera.

Por lo anteriormente expuesto, he tenido a bien expedir el siguiente:

### ACUERDO

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Se establece el Servicio Civil de Carrera en la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública como mecanismo de ingreso, promoción, desarrollo profesional y retiro de los servidores públicos dentro de la administración pública.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** El Servicio Civil de Carrera a que hace referencia el artículo anterior se desarrollará con base en lo establecido por las normas y demás disposiciones que se emitan para el efecto, por acuerdo del Titular de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Se crea la Comisión Institucional del Servicio Civil de Carrera como órgano encargado de aplicar, dirigir y supervisar el funcionamiento del Servicio Civil de Carrera en la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública.

Así lo acordó y firma el **LICENCIADO RUBÉN CUEVAS PLANCARTE**, Secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, a los seis días del mes de octubre de mil novecientos noventa y ocho.- Rúbrica.

**ANEXO 8**

**ACUERDO DEL SECRETARIO DE DESARROLLO, EVALUACIÓN Y  
CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, POR EL QUE  
ESTABLECE LAS NORMAS PARA REGULAR EL SERVICIO CIVIL  
DE CARRERA EN LA CITADA SECRETARÍA. (PERIÓDICO  
OFICIAL DEL ESTADO 14 DE OCTUBRE DE 1998)**



**GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO DE PUEBLA**



# PERIÓDICO OFICIAL

LAS LEYES, DECRETOS Y DEMÁS DISPOSICIONES DE CARÁCTER OFICIAL SON OBLIGATORIAS POR EL SOLO HECHO DE SER PUBLICADAS EN ESTE PERIÓDICO

Autorizado como correspondencia de segunda clase por la Dirección de Correos con fecha 22 de noviembre de 1930

**RESPONSABLE: DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

TOMO CCLXXXII

H. PUEBLA DE Z., MIÉRCOLES 14 DE OCTUBRE DE 1998

NÚMERO 6  
QUINTA  
SECCIÓN

## *Sumario*

**GOBIERNO DEL ESTADO  
SECRETARÍA DE DESARROLLO, EVALUACIÓN Y CONTROL  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

ACUERDO del Secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, por el que establece las normas para regular el Servicio Civil de Carrera en la citada Secretaría.

## GOBIERNO DEL ESTADO

### SECRETARÍA DE DESARROLLO, EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**ACUERDO** del Secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, por el que establece las normas para regular el Servicio Civil de Carrera en la citada Secretaría.

Al margen un sello con el Escudo Nacional y una leyenda que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Gobierno del Estado de Puebla.

**LIC. RUBÉN CUEVAS PLANCARTE**, Secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, con fundamento a lo dispuesto por los artículos 18 y 31 fracción XXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla y el artículo 8 fracciones V y XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública; y

#### CONSIDERANDO

Que un estado moderno requiere de la planeación como requisito fundamental para obtener un grado de desarrollo económico y social, que permita programar el manejo óptimo de los recursos disponibles del país.

Que la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública impulsará el Servicio Civil de Carrera para que en el ámbito de su competencia, en forma sistemática, continua y dinámica, aplique y coordine su implantación con el fin de garantizar a cada servidor público la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del Estado, mediante el mejoramiento de sus actitudes y aptitudes en la prestación del servicio público.

Que la instrumentación del Servicio Civil requiere de normas que cubran todas las etapas que prevalecen en su diseño, a fin de que se consolide un servicio civil que responda a las inquietudes de los servidores públicos, con lo cual la Administración Pública experimentará todos los procesos que requiere su modernización en la nueva forma de Gobierno.

Que en las normas para regular el Servicio Civil de Carrera se propondrá la creación de éste que es el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos puedan ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la Administración Pública, proporcionando a su vez altos niveles de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales, como respuesta a las demandas públicas que el Estado recibe a través de su aparato administrativo. Dentro de este contexto, la profesionalización del servidor, tendrá su expresión en la aplicación de esquemas adecuados de reclutamiento, selección, capacitación, evaluación al desempeño, ascenso y estímulos.

Que las normas tendrán como finalidad establecer las bases para la operación del Servicio Civil de Carrera, así como reglamentar los procesos de las etapas operativas del Servicio Civil de Carrera que son: Reclutamiento, selección, inducción al puesto, capacitación, evaluación del desempeño, incentivos, ascensos y retiro.

Que la estructura del Servicio Civil de Carrera en la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública se dividirá en seis niveles y cada uno de éstos se integrará de la siguiente manera:

NIVEL	PUESTO
6	Director de Área/Delegado
5	Subdirector de Área
4	Jefe de Departamento/Jefe de Proyecto
3	Analista Especializado/Supervisor de Auditoría
2	Analista/Auditor
1	Auxiliar Analista/Auxiliar Auditor

Que las normas para regular el Servicio Civil de Carrera contarán con documentos soporte y complementarios, que permitirán su adecuado funcionamiento, entre los que destacan: **Catálogo Institucional de Puestos**, que define las necesidades del personal para ocupar un puesto determinado; el **Manual de Evaluación de Personal para ingreso a la**

Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública; el Manual de Evaluación para promociones del personal y el Manual para la Evaluación del Desempeño, los cuales contienen los procedimientos y formatos de los factores considerados para ingresar o promover personal.

Que para que las normas operen, se constituirá la Comisión Institucional del Servicio Civil de Carrera, misma que atenderá la coordinación, supervisión, ejecución, control y evaluación del servicio civil en su conjunto. Esta Comisión se integrará por el Titular de la Secretaría quien la presidirá, el Subsecretario de Desarrollo Administrativo y Evaluación quien fungirá como Secretario Técnico, el Subsecretario de Control y Supervisión, el Coordinador General de Delegaciones y Comisarias, el Director Jurídico de Responsabilidades y Situación Patrimonial, el Director Administrativo, el Subdirector de Recursos Humanos y dos miembros del personal de carrera de los niveles Jefe de Departamento o Jefe de Proyecto y Director de Área o Delegado.

Que las características generales de las normas son:

1. Se formulan con apego a las disposiciones legales.
2. Se rescatan las necesidades e inquietudes del personal de la dependencia.
3. Se incluye la necesidad de contar con recursos humanos especializados para lograr continuidad y avance en los programas de trabajo.
4. Se inscriben en el contexto de modernización de la Administración Pública del Estado de Puebla.

Por lo anteriormente expuesto, he tenido a bien expedir el siguiente:

## ACUERDO

### TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

**ARTÍCULO 1.-** Las presentes normas tienen por objeto establecer la organización, operación y supervisión del Servicio Civil de Carrera en la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, así como las concierne a los servidores públicos de dicha dependencia que integran el personal de carrera.

**ARTÍCULO 2.-** Para efectos de las normas se entenderá a:

- La Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública como Secretaría.
- El Servicio Civil de Carrera como Servicio Civil.
- La Comisión Institucional del Servicio Civil de Carrera como la Comisión.
- El Catálogo Institucional de Puestos como el Catálogo.
- La Subdirección de Recursos Humanos como la Subdirección.

**ARTÍCULO 3.-** El Servicio Civil es un sistema de ingreso, permanencia, desarrollo y retiro del personal de carrera de la Secretaría y tiene por objeto:

- I. Asegurar la continuidad y avance en la planeación estratégica, así como en los planes y programas de trabajo;
- II. Lograr un mayor nivel de eficiencia y calidad institucional, contando con recursos humanos especializados;
- III. Proporcionar al personal la estabilidad en el ejercicio de sus actividades, así como el arraigo en la institución, y
- IV. Propiciar la promoción, especialización y actualización permanente de los servidores públicos de la Secretaría.

**ARTÍCULO 4.-** Para que el Servicio Civil cumpla sus objetivos, la Secretaría deberá:

- I. Reclutar, seleccionar y desarrollar al personal de carrera conforme a lo establecido en este documento;
- II. Fomentar en sus miembros la lealtad e identificación con la Secretaría y sus fines;

III. Promover entre sus miembros la vocación por el servicio público:

IV. Fomentar que en el ejercicio de su desempeño el personal se apegue a los principios de honestidad, respeto, imparcialidad, objetividad, dedicación, transparencia y profesionalismo, y

V. Propiciar la permanencia y superación de sus miembros.

## **TÍTULO SEGUNDO DE LAS NORMAS GENERALES PARA LA OPERACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

### **CAPÍTULO PRIMERO DE LA COMISIÓN**

**ARTÍCULO 5.-** La Comisión de Servicio Civil de Carrera es el órgano de planeación, coordinación, supervisión, ejecución y evaluación de la carrera profesional.

**ARTÍCULO 6.-** La Comisión estará integrada por:

I. El Secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, quien será su Presidente y tendrá voto de calidad;

II. El Subsecretario de Desarrollo Administrativo y Evaluación, quien se desempeñará como Secretario Técnico y tendrá voz y voto;

III. El Subsecretario de Control y Supervisión, el Coordinador General de Delegaciones y Comisarios, el Director Jurídico de Responsabilidades y Situación Patrimonial, el Director Administrativo, el Subdirector de Recursos Humanos, los que tendrán voz y voto, y

IV. Dos miembros del personal de carrera de los niveles Jefe de Departamento o Jefe de Proyecto y Director de Área o Delegado, que serán propuestos y designados por los demás integrantes de la Comisión, por medio de votación, quienes tendrán el carácter de vocales, teniendo voz y voto.

### **CAPÍTULO SEGUNDO DE LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN**

**ARTÍCULO 7.-** La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I. Aplicar las normas del Servicio Civil de Carrera;

II. Contar con el registro de los puestos del Servicio Civil y de las vacantes que se generen;

III. Aprobar, supervisar y, en su caso, modificar los criterios de reclutamiento, selección e inducción de los aspirantes al Servicio Civil;

IV. Establecer y supervisar el sistema de evaluación del desempeño del personal de carrera;

V. Conocer y determinar el ingreso y promoción del personal;

VI. Aprobar y supervisar los programas de capacitación y desarrollo para el personal de carrera, y

VII. Las demás que le señalen las normas.

**ARTÍCULO 8.-** La Comisión sesionará una vez al mes de forma ordinaria a convocatoria del Presidente, o bien, de forma extraordinaria a petición de los miembros. Se comunicará a éstos fecha, lugar, hora y tema a tratar con un mínimo dos días de anticipación.

**ARTÍCULO 9.-** Para que la Comisión pueda sesionar y las resoluciones sean válidas, el quórum de asistencia deberá ser de las dos terceras partes de sus miembros.

**ARTÍCULO 10.-** La Comisión no podrá sesionar cuando se encuentren ausentes el Presidente y el Secretario Técnico.

**ARTÍCULO 11.-** El ingreso al Servicio Civil se dará bajo el principio de igualdad de oportunidades, para lo cual se considerarán los conocimientos, la experiencia y la idoneidad del aspirante, de acuerdo al catálogo.

Para la promoción se tomarán en cuenta, además de los factores anteriores, los resultados de la evaluación del desempeño profesional, así como el examen de conocimientos, la capacitación y la antigüedad.

**ARTÍCULO 12.-** Las decisiones a que haya lugar, se tomarán con estricto apego a las atribuciones conferidas a la propia Comisión; y se resolverán los asuntos controversiales por mayoría.

### **TÍTULO TERCERO DE LA ESTRUCTURA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

**ARTÍCULO 13.-** El Servicio Civil se integra por niveles que corresponden a los siguientes puestos:

Nivel 6	Director de Área/Delegado.
Nivel 5	Subdirector de Área.
Nivel 4	Jefe de Departamento/Jefe de Proyecto.
Nivel 3	Analista Especializado/Supervisor de Auditoría.
Nivel 2	Analista/Auditor.
Nivel 1	Auxiliar Analista/Auxiliar Auditor.

**ARTÍCULO 14.-** Los movimientos en los niveles responderán al sistema de ascensos previsto en el presente documento.

**ARTÍCULO 15.-** El personal de carrera se desempeñará en las diversas unidades administrativas de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, distinguiéndose las siguientes especialidades o líneas de carrera:

- I. Desarrollo administrativo;
- II. Control y supervisión, y
- III. Jurídica (quejas y denuncias).

### **TÍTULO CUARTO DEL RECLUTAMIENTO**

**ARTÍCULO 16.-** Reclutamiento es el procedimiento que permite a la Dependencia atraer a los mejores aspirantes que cubran el perfil y demás requisitos para ocupar de un puesto vacante o de nueva creación dentro del sistema.

**ARTÍCULO 17.-** La Secretaría deberá llevar a cabo el procedimiento de reclutamiento mediante fuentes internas y externas.

Las fuentes internas son aquéllas que incluyen sólo a trabajadores de la propia organización, considerando diversos aspectos, tanto de su ingreso como de su desempeño.

Las fuentes externas están representadas por la bolsa de trabajo de la propia Secretaría, bolsas de trabajo de universidades y público en general; su ingreso responderá al método de selección correspondiente.

**ARTÍCULO 18.-** La Subdirección debe apegarse al perfil establecido en el catálogo para realizar el reclutamiento de personal.

## TÍTULO QUINTO DE LA SELECCIÓN

### CAPÍTULO PRIMERO DEL INGRESO AL SERVICIO CIVIL

**ARTÍCULO 19.-** Selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencia de los aspirantes a ingresar a un determinado puesto.

La selección tendrá como propósito garantizar el ingreso de los aspirantes que demuestren poseer los requisitos del puesto a desempeñar y sean más aptos, con base en el mérito y mediante sistemas imparciales que permitan la participación en igualdad de oportunidades.

**ARTÍCULO 20.-** El sistema de ingreso al Servicio Civil se establece por dos vías:

I. Ganar el concurso de oposición, con la finalidad de que los empleados de la Secretaría incursionen en el Servicio Civil, y

II. Aprobar el procedimiento de selección, a fin de que los aspirantes de nuevo ingreso a la Secretaría ocupen cualquier puesto incluido en el servicio profesional.

### CAPÍTULO SEGUNDO DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN

**ARTÍCULO 21.-** El procedimiento de selección comprenderá las siguientes etapas: Formación profesional, experiencia laboral, prueba psicométrica, examen de conocimientos específicos y entrevistas.

**ARTÍCULO 22.-** La Subdirección aplicará y calificará la prueba psicométrica y el examen de conocimientos específicos así como una entrevista preliminar. Para calificar el examen de conocimientos solicitará apoyo, en caso necesario, al Titular de la Unidad Administrativa competente.

**ARTÍCULO 23.-** Los resultados de los exámenes y entrevistas deberán ser comunicados a los candidatos. Aquéllos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección.

**ARTÍCULO 24.-** La Subdirección integrará los expedientes de los candidatos con los siguientes documentos:

- Solicitud de empleo con fotografía.
- Curriculum vitae.
- Copia de comprobante máximo de estudios.
- Dos cartas de recomendación recientes.
- Prueba psicométrica.
- Examen de conocimientos.
- Formato de entrevista.

**ARTÍCULO 25.-** Una vez integrados los expedientes de los candidatos a ocupar la plaza vacante, la Subdirección llenará la cédula ya sea de ingreso a la Dependencia o bien de promoción de personal. Estas cédulas serán entregadas al Secretario Técnico de la Comisión Institucional del Servicio Civil de Carrera con la finalidad de informar al Presidente de la Comisión.

**ARTÍCULO 26.-** El Presidente de la Comisión, convocará a reunión en un lapso no mayor de 5 días hábiles para analizar y designar al candidato que ocupará la plaza vacante.

**ARTÍCULO 27.-** En caso de empate, el Presidente de la Comisión será quien otorgue el voto de calidad para la selección del personal.

**ARTÍCULO 28.-** El desarrollo del personal de carrera en los diversos niveles del Servicio Civil se efectuará mediante las disposiciones del presente documento.

## TÍTULO SEXTO DE LA INDUCCIÓN

**ARTÍCULO 29.-** La inducción es el proceso por el cual el servidor público de nuevo ingreso, se integra e identifica con la función pública, a través del conocimiento de objetivos y estructuras del Gobierno.

**ARTÍCULO 30.-** La Subdirección llevará a cabo las siguientes actividades:

I. Inscribir al servidor público de nuevo ingreso al curso de "Inducción a la Administración Pública Estatal" que imparte el Centro de Capacitación en Desarrollo Administrativo y Calidad, o bien, cursos o talleres similares;

II. Proporcionar el "manual de bienvenida" de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública;

III. Ofrecer una plática introductoria sobre aspectos generales de la Secretaría, y

IV. Proporcionar un folleto de información específica de las funciones del puesto con base en el catálogo de puestos.

## TÍTULO SÉPTIMO DE LA CAPACITACIÓN

**ARTÍCULO 31.-** La capacitación es el medio a través del cual los servidores públicos podrán adquirir o mejorar los conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para el desempeño de sus funciones.

**ARTÍCULO 32.-** La Comisión solicitará, aprobará, y evaluará los programas de capacitación y desarrollo, que tendrán por objeto asegurar el buen desempeño de los integrantes del Servicio Civil de Carrera, así como permitirles ascender en el mismo.

**ARTÍCULO 33.-** Para su permanencia y ascenso, el personal de Servicio Civil y los aspirantes al mismo deberán participar y acreditar los cursos de capacitación.

**ARTÍCULO 34.-** La Comisión registrará y validará los diferentes cursos de capacitación que tendrán valor para el personal de carrera; la Subdirección llevará el registro de la asistencia a estas actividades en el expediente de cada integrante del personal de carrera.

**ARTÍCULO 35.-** La Secretaría, con base en la detección de sus propias necesidades, propondrá el diseño y contenido de los cursos necesarios, o bien, modificaciones en los ya existentes. La impartición y organización de los cursos corresponde a las distintas instituciones, mismas que emiten las constancias de asistencia y de acreditación correspondientes.

**ARTÍCULO 36.-** Los cursos, tanto de capacitación como de actualización, dirigidos al personal de carrera se clasificarán de acuerdo con el nivel que ocupen y el área en la que se desarrollen siendo, entre otros, los siguientes:

I. Cursos de desarrollo administrativo y calidad;

II. Cursos en materia de control y auditoría;

III. Cursos en materia jurídica, y

IV. Cursos de interés general.

## TÍTULO OCTAVO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

**ARTÍCULO 37.-** La evaluación del desempeño es el instrumento mediante el cual se conocen los puntos fuertes y débiles del personal, encaminándose así en la dirección correcta.

**ARTÍCULO 38.-** La evaluación del desempeño tiene como principales objetivos los siguientes:

I. Valorar a los servidores públicos de carrera, para conocer a aquéllos que compitan por un puesto vacante o de nueva creación de mayor jerarquía considerado para ser ocupada por el personal de carrera;

II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado;

III. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la Dependencia, y

IV. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para tomar medidas correctivas.

**ARTÍCULO 39.-** La evaluación debe aplicarse obligatoria, periódica y objetivamente al personal de la Secretaría de acuerdo al manual elaborado para tal efecto.

**ARTÍCULO 40.-** La evaluación satisfactoria del desempeño será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en su puesto.

## TÍTULO NOVENO DE LOS INCENTIVOS

**ARTÍCULO 41.-** El sistema de incentivos incluye todos los beneficios que la Dependencia pone a disposición de los servidores públicos, así como los mecanismos y procedimientos por los cuales estos beneficios son distribuidos.

**ARTÍCULO 42.-** La Secretaría podrá otorgar incentivos entre los que se encuentran becas personales, sumas en efectivo, promociones, así como todos aquéllos establecidos por la Comisión.

**ARTÍCULO 43.-** El otorgamiento de incentivos se encontrará condicionado a la evaluación del desempeño, y a otros factores que determinen la Comisión, por lo que éstos no formarán parte del sueldo de los servidores públicos. En ningún caso los estímulos al desempeño destacado podrán otorgarse de manera generalizada.

## TÍTULO DÉCIMO DEL ESCALAFÓN

### CAPÍTULO PRIMERO DEL FUNCIONAMIENTO DEL ESCALAFÓN

**ARTÍCULO 44.-** Escalafón es el sistema organizado para efectuar los movimientos de promoción, que permite a los empleados ascender a puestos ubicados en distintos niveles superiores, con base a la estructura del Servicio Civil de Carrera.

**ARTÍCULO 45.-** El derecho de escalafón corresponde a los servidores públicos que desempeñen el puesto del nivel inmediato inferior a que pertenece la vacante, cualquiera que sea la Unidad Administrativa a la que se encuentren adscritos. Dichos empleados deberán tener un mínimo de seis meses en la plaza que estén ocupando y cubrir los requisitos establecidos en las normas y demás disposiciones.

**ARTÍCULO 46.-** Para llevar a cabo el ascenso por escalafón de un trabajador deberán considerarse los siguientes factores escalafonarios: Formación profesional, experiencia laboral, capacitación, evaluación, desempeño y antigüedad. Dichos factores serán entendidos de la siguiente manera:

I. Formación profesional: La posesión de los conocimientos teóricos que se requieren para el desempeño de un puesto;

II. Experiencia laboral: La posesión de principios prácticos en el ámbito laboral del puesto a que se refiere la plaza vacante y que se requieren para su desempeño;

III. Capacitación: Los cursos de capacitación a los cuales ha asistido el servidor público;

IV. Evaluación del desempeño: El resultado de las evaluaciones del desempeño aplicadas al empleado, y

V. Antigüedad: El tiempo durante el cual el trabajador haya prestado sus servicios en la Dependencia.

**ARTÍCULO 47.-** El catálogo de puestos es el instrumento administrativo en el cual se describen las labores correspondientes a las funciones de los empleados clasificadas en grupos, ramas y puestos, y también contiene la especificación de los requisitos necesarios para ocupar cada uno de los puestos.

**ARTÍCULO 48.-** Concurso escalafonario es el procedimiento por el cual la Unidad Administrativa correspondiente, en coordinación con la Subdirección de Recursos Humanos y la Comisión Institucional del Servicio Civil de Carrera evalúan los factores escalafonarios de los servidores públicos con derecho de escalafón.

**ARTÍCULO 49.-** Las plazas que deben cubrirse mediante concurso escalafonario son las siguientes:

A) Vacante definitiva: Plaza que queda sin titular por renuncia, baja, término de nombramiento o muerte del trabajador.

B) Plazas de nueva creación: Aquéllas cuyo nivel o denominación no existan en el catálogo de puestos o incrementen el número de las ya existentes.

**ARTÍCULO 50.-** En caso de ser declarado desierto el concurso en la primera convocatoria, la Subdirección de Recursos Humanos, en coordinación con la Comisión Institucional del Servicio Civil de Carrera, podrán determinar el ingreso a la Secretaría de la persona que cumpla con los requisitos para ocupar la vacante auxiliándose, para ello, de los métodos tanto de reclutamiento como de selección de personal, que también son de observancia obligatoria para la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública.

## **CAPÍTULO SEGUNDO DE LA EVALUACIÓN DE LOS FACTORES ESCALAFONARIOS**

**ARTÍCULO 51.-** Los conocimientos teóricos necesarios para el desempeño del puesto a que aspire el trabajador, se acreditarán por medio de certificados y constancias de estudios expedidos por instituciones legalmente autorizadas.

**ARTÍCULO 52.-** La posesión de los conocimientos prácticos para desempeñar las funciones inherentes a un puesto se acreditarán por medio del examen que aplique la Unidad Administrativa correspondiente, el cual se referirá, invariablemente al puesto a que se aspire.

**ARTÍCULO 53.-** La asistencia a los cursos de capacitación será proporcionada por la Subdirección de Recursos Humanos, de acuerdo a las constancias que el servidor público entregue para integrarlas en el expediente.

**ARTÍCULO 54.-** Los factores de aptitud, iniciativa, responsabilidad, cooperación, actitud y organización del trabajo se medirán de acuerdo con la evaluación del desempeño que realizan los jefes inmediatos con la periodicidad obligatoria correspondiente al puesto, establecida en el manual de evaluación del desempeño.

**ARTÍCULO 55.-** La información respectiva a la antigüedad será proporcionada por la Subdirección de Recursos Humanos.

## **CAPÍTULO TERCERO DEL PROCEDIMIENTO ESCALAFONARIO**

**ARTÍCULO 56.-** Los movimientos de ascensos escalafonarios se sujetarán al siguiente procedimiento:

I. La Subdirección de Recursos Humanos, al tener conocimiento de una vacante definitiva y/o de la creación de nuevas plazas deberá comunicarlo a la Comisión Institucional de Servicio Civil de Carrera. Los avisos correspondientes deberán contener los siguientes datos de la plaza:

A. Nombre de la persona que ocupaba la plaza;

B. Motivo y fecha de la separación;

C. Puesto y nivel al que pertenece la plaza;

D. Clave presupuestal de la plaza;

E. Salario de la plaza;

F. Adscripción presupuestal y física, y

G. Horario.

II. La Subdirección de Recursos Humanos integrará un expediente por cada vacante con los siguientes documentos:

A. Los datos de las vacantes, anteriormente numerados, sujetas a concurso;

B. Las cédulas de promoción que presenten los interesados;

C. Datos escalafonarios de los trabajadores que ejerzan sus derechos para participar en el concurso;

D. Los boletines informativos o convocatorias que se produzcan con motivo de la celebración de un concurso;

E. Las resoluciones que deban emitirse en los casos de inconformidad, y

F. Las demás que se consideren importantes en cada vacante.

III. Al tener conocimiento de una vacante, la Subdirección de Recursos Humanos expedirá un boletín informativo que servirá como convocatoria, mismo que deberá ser fijado para su difusión en las áreas comunes de la Secretaría, y deberá contener los siguientes datos de la plaza vacante:

A. Puesto;

B. Lugar de adscripción;

C. Salario;

D. Horario, y

E. Las demás que se consideren de relevancia.

**ARTÍCULO 57.-** Los servidores públicos que al producirse una vacante apliquen sus derechos escalafonarios, deberán acudir ante la Subdirección de Recursos Humanos en un plazo no mayor a 3 días hábiles de emitirse el boletín informativo, con el objeto de que se les proporcionen las cédulas de promoción, de la cual deberán llenar únicamente los datos generales. Los demás factores serán llenados por la Subdirección de Recursos Humanos.

**ARTÍCULO 58.-** La Subdirección de Recursos Humanos aplicará y evaluará el examen de conocimientos específicos solicitando apoyo, cuando así lo requiera, al Titular de la Unidad Administrativa competente. Asimismo, deberá integrar toda la información en la cédula de promoción, misma que deberá entregar al Secretario Técnico de la Comisión Institucional de Servicio Civil de Carrera.

**ARTÍCULO 59.-** La Subdirección de Recursos Humanos contará con las cédulas de promoción de los aspirantes, mismas que deberá entregar al Secretario Técnico de la Comisión Institucional del Servicio Civil de Carrera, con la finalidad de que ésta sesione, en un plazo máximo de 3 días hábiles, para analizar y determinar quién será la persona que se promoverá.

**ARTÍCULO 60.-** La calificación mínima total de los factores escalafonarios para aprobar el concurso será de 80 puntos sobre 100, otorgándose la vacante al aspirante que, habiendo aprobado, obtenga la calificación más alta. En igualdad de condiciones, el ascenso será otorgado al servidor público de mayor antigüedad en la Secretaría y en su defecto, de acuerdo al voto de calidad que emita el Presidente de la Comisión Institucional del Servicio Civil de Carrera.

**ARTÍCULO 61.-** La Subdirección de Recursos Humanos comunicará el resultado del concurso a los participantes personalmente y exponiendo los motivos que sean necesarios.

**ARTÍCULO 62.-** La Comisión celebrará subsecuentemente los demás concursos que permitan cubrir las vacantes a que dé lugar el movimiento original.

**ARTÍCULO 63.-** Cuando por haberse declarado desierto un concurso en primera convocatoria se haga necesario expedir una nueva convocatoria, la Subdirección de Recursos Humanos lo hará en un plazo máximo de 2 días hábiles después de emitida la resolución correspondiente.

**ARTÍCULO 64.-** Podrán concursar para ocupar una vacante, tanto los trabajadores que presten sus servicios en la misma Unidad Administrativa en la que se genere, como aquéllos que lo hagan en una distinta.

#### **CAPÍTULO CUARTO DE LAS INCONFORMIDADES**

**ARTÍCULO 65.-** Los trabajadores podrán inconformarse contra las resoluciones de la Comisión cuando del resultado del concurso se considere que se hizo una evaluación inexacta de los factores escalafonarios.

**ARTÍCULO 66.-** Los servidores públicos deberán presentar por escrito su inconformidad ante la Comisión dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique la resolución del concurso. También deberán presentar las pruebas de la inconformidad o, en su caso señalar el lugar en que puedan obtenerse siempre y cuando, sea dentro de la propia Secretaría.

**ARTÍCULO 67.-** Las inconformidades serán resueltas por la Comisión dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se hayan presentado, teniendo su fallo el carácter de definitivo.

#### **CAPÍTULO QUINTO DE LAS RECUSACIONES**

**ARTÍCULO 68.-** Los trabajadores que participen en el concurso escalafonario, podrán recusar a cualquiera de los miembros de la Comisión, cuando se suscite alguna de las siguientes causas:

A) Cuando exista, con alguno de los concursantes, parentesco consanguíneo en línea recta sin limitación de grados, en línea colateral hasta el cuarto grado, y de afinidad hasta el segundo grado;

B) Cuando exista interés manifiesto de favorecer a algún concursante;

C) Cuando el recusado haya tenido manifestaciones de enemistad o resentimiento con cualquiera de los concursantes, y

D) Cuando el recusado esté participando como aspirante en el mismo concurso.

**ARTÍCULO 69.-** La recusación deberá presentarse por escrito ante la Comisión, previamente a la realización del acto en que deba intervenir la persona recusada, acompañando las pruebas correspondientes.

**ARTÍCULO 70.-** Presentado el escrito de recusación, la Comisión contará con un plazo de cinco días hábiles para resolver lo conducente, no pudiendo intervenir en el desahogo del procedimiento de recusación él o los integrantes de la Comisión que hayan sido recusados.

**ARTÍCULO 71.-** Los miembros de la Comisión incurrirán en responsabilidad durante el ejercicio de sus funciones cuando:

A) Demuestren negligencia en la atención de los asuntos que se les encomienden;

B) Incurran en faltas de asistencia o de puntualidad, sin causa justificada, a las sesiones a las que se les haya citado debidamente, y

C) Desarrollen sus funciones sin la honradez necesaria.

**ARTÍCULO 72.-** Los miembros de la Comisión que incurran en las faltas señaladas en el punto anterior, podrán hacerse acreedores, atendiendo a la gravedad del caso, a las sanciones correspondientes, en términos de la Ley de Responsabilidades a los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

#### **TÍTULO DÉCIMO PRIMERO DE LA SEPARACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA**

**ARTÍCULO 73.-** Se entiende por separación del servidor público de carrera la revocación de su nombramiento, o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir efectos de acuerdo a lo establecido en las leyes aplicables.

**ARTÍCULO 74.-** La Secretaría podrá realizar las acciones necesarias para constituir un fondo financiero de separación de los servidores públicos de carrera que les permita, en cualquier momento que se retiren del servicio, disfrutar del fondo que haya acumulado, más los rendimientos que haya generado.

## **TÍTULO DÉCIMO SEGUNDO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA**

### **CAPÍTULO PRIMERO DE LOS DERECHOS**

**ARTÍCULO 75.-** La Secretaría podrá otorgar incentivos, premios, distinciones y reconocimientos consistentes entre otros, en medalla, diploma, mención honorífica, vacaciones extraordinarias, becas y sumas en efectivo de acuerdo a lo establecido en las disposiciones legales correspondientes y por la Comisión.

**ARTÍCULO 76.-** Los servidores públicos tendrán derecho a:

- I. Ser evaluados con base en los principios rectores y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado;
- II. Recibir los apoyos y la autorización correspondiente para participar en los cursos de capacitación y actualización;
- III. Recibir las remuneraciones y los estímulos, por diferentes conceptos, que en su caso le correspondan, y
- IV. Ser promovidos vertical u horizontalmente cuando se hayan cubierto los requisitos establecidos.

### **CAPÍTULO SEGUNDO DE LAS OBLIGACIONES**

**ARTÍCULO 77.-** Los miembros del Servicio Civil de Carrera tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Coadyuvar al cumplimiento de los fines de la Secretaría y del Servicio Civil;
- II. Apegarse a los principios de honestidad, respeto, imparcialidad, servicio, objetividad, dedicación, transparencia y profesionalismo, en las funciones que desempeñe;
- III. Observar y hacer cumplir las disposiciones de orden jurídico, técnico y administrativo que emitan los órganos competentes de la Secretaría;
- IV. Ejecutar sus actividades observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;
- V. Proceder con discreción en el ejercicio de sus funciones, guardando estricta reserva acerca de los asuntos de la Secretaría que conozcan con motivo del desempeño de sus actividades; evitando proporcionar información oficial por cualquier medio, sin autorización previa y expresa de su superior jerárquico;
- VI. Cumplir con calidad, eficiencia y eficacia las funciones que se le confieran;
- VII. Desarrollar sus actividades en el puesto y lugar de adscripción que determine la Secretaría;
- VIII. Cumplir y presentarse a las Comisiones encomendadas;
- IX. Cumplir debidamente con la elaboración de los informes y los instrumentos de control y seguimiento que requiera el servicio, y
- X. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios establecidos.

Así lo acordó y firma el **LICENCIADO RUBÉN CUEVAS PLANCARTE**, Secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública, a los nueve días del mes de octubre de mil novecientos noventa y ocho.- Rúbrica.

## BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA

### *LIBROS Y ARTÍCULOS*

AMARO Guzmán Raymundo "IV Seminario Internacional Función Pública y Democratización en Iberoamérica", Departamento Administrativo del Servicio Civil Bogotá, Santo Domingo, Publicaciones ONAP, 1996.

ARIAS Galicia Fernando, "Administración de Recursos Humanos", Ed. Trillas, México, 1990.

ARMSTRONG W. y E. Grebenik, "El Informe Fulton, Tres Estudios sobre el Servicio Civil Británico", Escuela Nacional de Administración Pública, Colección Conferencias y Doctorados, No. 39, Madrid, 1973.

BRAVO Ahuja Víctor E., (Coordinador), "Tendencias contemporáneas de la Administración Pública", México, Editorial Diana, 1989,

CABRERO Mendoza, Enrique, "Del Administrador al Gerente Público", INAP, 1997.

CAMPOS A.T. Ricardo "Gobernación y Etica Pública ", Editores Géminis, México, 1999.

CARRILLO Castro, Alejandro, "La Reforma Administrativa en México", INAP, México, 1975.

CARRILLO Castro, Alejandro, "La Reforma Administrativa como uno de los medios para alcanzar el modelo del país al que aspiramos", ISSSTE México, 1981.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., INAP, Foro Nacional: La Profesionalización del Servidor Público, Serie Praxis 91, Septiembre 1996.

CUMMINGS y Donald P. Schwab "Recursos Humanos Desempeño y Evolución", Editorial Trillas, México, 1985.

CHÁVEZ Alcazar, Margarita, "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana", 1ra. Edición, 1985, México, D.F.

CHIAVENATO Idalberto, "Administración de Recursos Humanos", Ed. McGraw-Hill, 1992.

CHRUDEN Herbert, "Administración de Personal", Scott Foresman and Co, Estados Unidos, 1983.

DE LA CRUZ Ferrer Juan, "Procedimientos administrativos en materia de personal en la Ley de Reforma de la Función Pública Norteamericana de 1978", Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1984.

DUHALT Krauss, Miguel, "La Administración de Personal en el Sector Público", FCPyS-UNAM, México, 1972.

DWIGHT Waldo, "Administración Pública", Ed. Trillas, México, 1974.

FREEMONTE. Kast y James E. Rosanzweig,"Administración en las Organizaciones, enfoque de sistemas y contingencias, Ed. Mc Gram-Hill 4° ed. México, 1988.

HARO Bélchez, Guillermo, "Aportaciones para la reforma de la función pública en México", Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública de España, INAP, 1988.

HARO Bélchez, Guillermo (Coordinador), "Cómo servir mejor a los ciudadanos", INAP, 1999.

HARO Bélchez Guillermo, "Aportaciones para La Reforma de la Función Pública en México", Tesis Doctoral

HARO Bélchez Guillermo, "Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectiva", INAP, México, 2000.

HERNÁNDEZ Puente Adriana, "Administración y Desarrollo de Personal Público" INAP, México, 1994.

Instituto de Administración Pública de Sinaloa, A.C. "Memoria Tercer Ciclo de Conferencias hacia una nueva cultura Administrativa", Instituto de Administración Pública, México, 1995.

Instituto Nacional de Administración Pública, "Como servir mejor a los ciudadanos" México, 1999

Instituto Nacional de Administración Pública, IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública, "Profesionalización de los Servidores Públicos", México, 1998.

Instituto Nacional de Administración Pública, "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", Memoria del Seminario Internacional, México, 1989.

Instituto Nacional de Administración Pública, "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", Memoria del Segundo Seminario Internacional, México, 1991.

Instituto de Administración Pública del Estado de México, Revista No. 31, Toluca, México, Julio-Septiembre 1996.

JIMÉNEZ Castro Wilburg, "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa", Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

JIMÉNEZ Castro Wilburg, "Administración Pública para el Desarrollo Integral", Fondo de Cultura Económica, 1971.

JIMÉNEZ Castro Wilburg, "Introducción al Estudio de la Ciencia Administrativa", Fondo de Cultura Económica, 1963.

KLIKSBERG Bernardo, "¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas", Fondo de Cultura Económica. México, 1990.

KOONTZ Harold, "Curso de Administración Modernización", Ed. Mc Graw-Hill México, 1999

LASO Vallejo Gregorio, "La Entrevista como Procedimiento de Selección", Madrid, 1960.

LEEMANS A.F. (Compilador), "Como Reformar la Administración Pública", Fondo de Cultura Económica, México, 1976

MASSIC Joseph L., "Bases esenciales de la Administración", Ed. Diana, México, 1975.

MENDEZ Martínez José Luis, "Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales", INAP-IFE, México, 2000

METCALFE Les, "La Modernización de la Gestión Pública", Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1989

Ministerio de Administración Pública, "Modelos de Función Pública Comparada", Secretaría General Técnica, Madrid, 1997.

MOCTEZUMA Barragán Esteban y Roemer Andrés, "Por un gobierno con resultados, El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México", México, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

MUÑOZ Amato Pedro, "Introducción a la administración pública", Tomos I y II, Fondo de Cultura Económica. México, 1957.

NALDA García José Constantino, "Administración Pública para la Democracia", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1993.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Ministerio de Administraciones Públicas. "La Ética en el Servicio Público", Madrid 1997.

PARDO María del Carmen, "Modernización de la Administración Pública en México", Instituto Nacional de Administración Pública - Colegio de México, 1991.

PIGORS Paul y Charles A. Myers, "Administración de Personal un punto de vista y un método", Ed. McGraw-Hill, 1986

QUINTANA Flores Graciela, "La Importancia de la Planeación de la Carrera en la Organización", UNAM, Facultad de Contaduría y Administración Pública, México 1985.

REYES Ponce Agustín, "Administración de Personal", Tomos I y II, Editorial Limusa. México, 1980.

REYES Ponce Agustín. El Análisis de Puestos. Editorial Limusa. México, 1978.

RODRÍGUEZ Valencia Joaquín, "Administración Moderna de Personal", Tomos I y II. Ed. Ecasa. México, 1993.

Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de México, Revista Control Gubernamental, No. 15, "El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales", Toluca, Enero-Junio 1999.

THOMAS A. Petit, "Fundamentos de coordinación Administrativa para supervisores, jefes de departamento y ejecutivos", Editorial Limusa, México 1978.

TYSON Shaun, "Administración de personal", Editorial Trillas. México, 1989.

UVALLE Berrones Ricardo y Bravo Ahuja Ruiz, Marcela (Coordinadores), "Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado", Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés Editores, México, 1999.

WENDELL L. French "Administración de Personal, Desarrollo de Recursos Humanos", Editorial, Limusa, México, 1998

WERTHER William, "Administración de Personal y Recursos Humanos", Editorial McGraw-Hill, México, 1988.

### *DOCUMENTOS LEGISLATIVOS*

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de mayo de 1992.

Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de noviembre de 1994.

Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de junio de 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Estatuto del Servicio Profesional Agrario, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de abril de 1994.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral, Instituto Federal Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de junio de 1992.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de diciembre de 1963.

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1975. Reformas: 15 de enero de 1980; 27 de diciembre de 1980; 29 de octubre de 1981; 30 de diciembre de 1981.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

Ley de Estímulos, Recompensas y Premios a los Funcionarios y Empleados del Gobierno del Estado de Puebla, Periódico Oficial del Estado, 28 de agosto de 1978.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Diario Oficial de la Federación, México, 1º de enero de 1984. Reformas: 28 de diciembre de 1984; 28 de febrero de 1986; 4 de enero de 1995.

Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de enero de 1994.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1996.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, Periódico Oficial del Estado, 4 de junio de 1996.

Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla, Periódico Oficial del Estado, 10 de febrero de 1981.

Norma para la aplicación de los estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el desempeño de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de enero de 2000.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Talleres Gráficos de México, junio de 1995.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de mayo de 1996