

29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LOS ESTADOS DE CAMPECHE, ESTADO DE MÉXICO Y DISTRITO FEDERAL

298958

T E S I S :  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A :

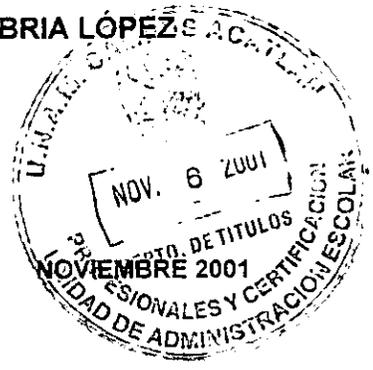
ADRIANA GUTIÉRREZ TAPIA

DIRECTOR DE TESIS :

MTRO. JUAN JOSÉ SANABRIA LÓPEZ



ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO





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*

*Al Maestro Juan José Panabria López*

*Por su paciencia, entusiasmo e invaluable orientación en la revisión de la presente investigación.*

*A la Lic. Catalina Polís Diego; al Lic. Ernesto González Tenorio; al Lic. Juan Miguel Ramírez Fozaya; a la Doctora Amada López Tamanaja.*

*Por haberse tomado la molestia de revisar el presente trabajo y los atinados comentarios que hicieron sobre el mismo.*

*Al Maestro Ernesto Navarro Adame*

*Por su orientación profesional y oportunos comentarios en los inicios del presente trabajo.*

*A la Lic. María Luisa Sahagún Arcita y a Marcela Canillo.*

*Por su gran ayuda y disposición en la elaboración de esta investigación.*

*Finalmente a todos aquellos que hicieron posible la realización de la presente investigación.*

## *Dedicatorias*

### *A mis padres*

*Dee con su cariño y ejemplo de trabajo, honradez y dedicación han sabido guiarme por el camino de la constante superación, con la fortaleza necesaria para resistir adversidades que se presentan en el camino. Para ustedes mi más profundo respeto y agradecimiento esperando que esto los llene de orgullo y satisfacción.*

### *A mi hermano*

*Con todo mi cariño y agradecimiento, por tus consejos, enseñanzas e incondicional apoyo en todo momento.*

### *A mis abuelitos y tíos*

*Dee creyeron y confiaron en que lograría cumplir una de las metas más anheladas, y porque siempre han estado a mi lado dándome consejos, apoyo y cariño.*

### *A Miguel Ángel*

*Con todo mi amor por tu apoyo y comprensión en todo este tiempo. Gracias por estar a mi lado compartiendo estos momentos.*

### *A mis amigos en especial a Jorge y Arturo*

*Por todos los momentos compartidos y el apoyo en los inicios de este trabajo.*

## ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I. De la Reforma del Estado al Servicio Civil de Carrera	7
1.- Reforma del Estado	7
1.1.- Aspectos básicos	8
2.- Modelos Básicos de Organización en el Sector Público	9
2.1. Modelo burocrático tradicional	10
2.2. Modelos post-burocráticos	18
3.-Modernización de la Administración Pública	22
3.1. Aspectos básicos	22
4.-Servicio Civil de Carrera	25
4.1 Aspectos básicos	25
4.2. Mecanismos de Profesionalización del Servicio Público	29
Capítulo II. Servicio Civil de Carrera en México	33
1.- El Servicio Civil de Carrera y su relación con el Sistema Político y la Administración Pública	33
1.2.- Aspectos básicos	33
2.- Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en México	39
2.1.- Aspectos básicos	39
3.- Avances en la implementación del servicio civil de carrera en nuestro país	40
3.1.- Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000	41

3.2.- Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000.	43
3.3- El Servicio Civil de Carrera Estatal	44
Capítulo III. Estudios de caso	49
3.1 Campeche	49
3.1.1.- Antecedentes	49
3.1.2.- Marco Jurídico	50
3.1.3.- Tipo o Modelo de servicio civil	51
3.1.4.- Objetivos del Gobierno del Estado de Campeche	52
3.1.5.- Factores políticos	52
3.1.6.- El papel del Sindicato	54
3.1.7.- Estructura Administrativa	55
3.1.8.- Ingreso	56
3.1.9.- Promoción y Escalafón	57
3.1.10.- Permanencia y Evaluación del desempeño	57
3.1.11.- Estímulos y recompensas	58
3.1.12.- Salida	60
3.1.13.- Observaciones	60
3.2 Estado de México	62
3.2.1.- Antecedentes	62
3.2.2.- Marco Jurídico	62
3.2.3.- Tipo o Modelo de servicio civil	63
3.2.4.- Objetivos del Gobierno del Estado de Campeche	64
3.2.5.- Factores políticos	65
3.2.6.- El papel del Sindicato	65
3.2.7.- Estructura Administrativa	66
3.2.8.- Ingreso	66
3.2.9.- Promoción	67

3.2.10.- Escalafón	69
3.2.11.- Permanencia	72
3.2.12.- Evaluación del desempeño	73
3.2.13.- Estímulos y recompensas	74
3.2.14.- Salida	74
3.2.15.- Observaciones	76
3.3 Distrito Federal	77
3.3.1.- Antecedentes	77
3.3.2.- Marco Jurídico	77
3.3.3.- Tipo o Modelo de servicio civil	78
3.3.4.- Objetivos del Gobierno del Estado de Campeche	78
3.3.5.- Factores políticos	79
3.3.6.- El papel del Sindicato	80
3.3.7.- Estructura Administrativa	80
3.3.8.- Ingreso	81
3.3.9.- Promoción	83
3.3.10.- Escalafón	83
3.3.11.- Permanencia	84
3.3.12.- Evaluación del desempeño	85
3.3.13.- Estímulos y recompensas	85
3.3.14.- Salida	86
3.3.15.- Observaciones	87
Conclusiones	91
Bibliografía	101

## INTRODUCCIÓN

Es claro que la administración pública es la variable crucial dentro del contexto social del país, prueba de ello es la influencia que ejerce en el modelo de organización social mexicano. La importancia y responsabilidad del aparato público es mayor en un país como el nuestro que no puede darse el lujo de desperdiciar recursos escasos.

Asimismo, la administración pública puede constituirse como el agente que permita una mayor participación, no sólo del Poder Ejecutivo, sino también del Poder Legislativo y del Poder Judicial, para hacer que éstos operen de acuerdo a los principios que generalmente no han sido aplicados por consecuencia del centralismo existente.

Actualmente, en nuestro sistema, el Estado y el Gobierno son vistos como una misma figura, por ello es que la política ha manejado a su antojo a la administración, y si bien es el Gobierno el instrumento para que se lleve a cabo los diversos programas, no debe tener la misma identidad porque sus funciones sociales son distintas.<sup>1</sup>

Ante esto, los gobiernos de algunas entidades federales aceptan la necesidad de implementar un servicio civil de carrera donde el factor estratégico sea el personal que lo integra, ya que de él provienen los planes, las innovaciones, la dirección y la operación de la organización con el propósito de que los instrumentos creados proporcionen los medios adecuados para obtener los resultados que beneficien al interés colectivo nacional.

Sin embargo, estas reformas implican una reducción de los espacios de discrecionalidad de los políticos, por lo que se requiere que los beneficios de impulsar una reforma de este tipo sean mayores a los costos de hacerlo para que los políticos decidan apoyar la adopción de un servicio civil de carrera.

Así la presente investigación tiene la finalidad de analizar las condiciones en que se encuentra el proyecto de Servicio Civil de Carrera en México a nivel

---

<sup>1</sup> Saldaña Harlow, Adalberto. *Observaciones sobre prácticas administrativas en México*. IAPEM. 1975. 2ª. Edición, p. 167.

local en el caso del estado de Campeche, Estado de México y Distrito Federal durante el periodo de 1997 al 2000.

Esto a partir de evaluar la influencia de aspectos como la Reforma del Estado y/o Modernización Administrativa en la adopción de un servicio civil de carrera estatal, determinando los factores que han influido en la correcta implementación y aceptación de dicho servicio civil por parte de los servidores públicos estatales y analizando los proyectos de servicio civil de carrera que se han implementado en los Estados de Campeche, Estado de México y Distrito Federal.

La decisión de hacer un estudio comparativo de los estados antes mencionados obedece principalmente a que la intención de introducir un servicio civil de carrera se encuentra explícita en diversos documentos oficiales que constituyen su ordenamiento jurídico, ya sea por reforma o reciente creación.

En el caso del ordenamiento jurídico del Gobierno del Estado de Campeche es uno de los más completos en cuanto a ingreso, promoción escalafón, estímulos y recompensas, capacitación, pero esto sólo es aplicado al personal de base.

En el Estado de México, la creación de algunas leyes y la reforma de otras más han servido como ejemplo del interés de algunas administraciones estatales por modernizar su administración y contar con servidores públicos capacitados.

El Gobierno del Distrito Federal ha elaborado y aprobado la primera Ley de Servicio Público de Carrera que aparece como tal a nivel nacional contando con personal capacitado y profesionalizado, ofreciendo así servicios de calidad.

Otro factor decisivo en la elección de las entidades estudiadas fue la disposición de los gobiernos estudiados en proporcionar la información requerida para la realización de la presente investigación.

La Investigación parte de las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1: Aspectos como la Reforma del Estado y la Modernización Administrativa han generado incentivos para que los gobiernos estatales busquen ser más eficientes.

Hipótesis 2: La búsqueda de legitimidad por parte de los gobiernos estatales influye en gran medida en la implementación de un servicio civil de carrera.

Hipótesis 3: El sistema meritocrático genera los incentivos necesarios en los servidores públicos para realizar sus funciones de manera más eficiente al saber que están expuestos al control posterior de la administración, lo que determinaría su ascenso o permanencia en algún puesto.

Hipótesis 4: La implementación de un servicio civil de carrera responde a una demanda generalizada por parte de los servidores públicos de confianza de regirse bajo las mismas normas que los servidores públicos de base, es decir, la permanencia en el servicio público.

Las variables que orientan la investigación son: a) Antecedentes, es decir, el modelo anterior por el cual se regía, b) Objetivos del Gobierno del Estado, de la nueva administración, a que sectores está dirigido, c) Tipo o Modelo de Servicio Civil, el modelo que se ha implementado, d) Factores Políticos y e) Sindicato, como los factores que condicionan la verdadera implementación de un servicio civil de carrera.

El método a utilizar será el comparativo ya que de acuerdo a Giovanni Sartori<sup>2</sup>, la comparación es un método de control de nuestras generalizaciones o previsiones. Las ciencias sociales se valen de cuatro instrumentos o técnicas de comprobación, siguiendo un orden de "fuerza de control" decreciente, ellas son: a) método experimental; b) método estadístico; c) método comparado y el d) método histórico.

Pero a pesar de la existencia de éstas cuatro técnicas, la mayoría de las veces se obliga a refugiarse en el método comparativo, debido a que cuando un experimento es imposible y cuando faltan datos pertinentes y suficientes para un tratamiento estadístico, no se tiene opción, *se debe comprobar comparando*. Es decir, cuando se habla de método comparado se entiende que se está ante problemas que no se pueden resolver por la vía estadística.

El método comparado ofrece como ventajas que en él se confrontan casi siempre unidades geopolíticas o procesos e instituciones en un tiempo que se considera igual, al proceder de este modo se deja de lado la variable "tiempo". Por

---

<sup>2</sup> En su obra: *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica. México 1987, pp.261-318.

ello, si los tiempos son realmente iguales (es decir equivalentes), entonces es lícito decir que toda una serie de condiciones que se dan en ellos son también similares.

En la política comparada es indudable la lamentación de que los datos que hacen falta no existen o son insuficientes o inadecuados, pero como se trabaja con el presente, nada impide obtener los datos de que se carecen y se está a tiempo de buscarlos.

Cuando se afirma que ciertas cosas o características se pueden comparar, lo que se da por sobrentendido es que pertenecen al mismo género, especie o subespecie, en suma, que pertenecen a una misma clase. La posibilidad de comparación se basa entonces en la homogeneidad, la imposibilidad de comparación está dada por la heterogeneidad.

Por lo tanto, para pisar en terreno seguro es necesario atenerse a la lógica clasificatoria, es decir, al tratamiento "por género próximo y diferencia específica", así se sabrá qué es comparable y qué no lo es.

La lógica clasificatoria y las clasificaciones no son meras enumeraciones o una simple lista de términos. Para pasar de una mera nómina de este tipo a una clasificación genuina se necesita un criterio de clasificación. Por lo tanto, cuando se comparan dos objetos, es preciso establecer antes que nada si pertenecen o no a la misma clase, si poseen o no el mismo atributo en mayor o menor medida. Por ello la gradación es un elemento interno de clasificación, es así que la gradación completa e integra la clasificación, así como la gradación presupone la clasificación.

Para Jorge Rasmussen<sup>3</sup>, los estudios comparativos, ayudan tanto a reafirmar la confianza de los científicos políticos en que las relaciones descubiertas no son meramente accidentales, como a especificar, acumulando datos de casos adiciones, las condiciones en que las regularidades descubiertas prevalecen.

---

<sup>3</sup> En la obra: El proceso político. Texto de introducción al estudio de la política comparada. 2ª. Edición. Junio de 1977. Editorial Diana. México, pp.21.

Siguiendo con dicho autor, los estudios comparativos son esenciales para formular teorías políticas que sean no sólo intelectualmente satisfactorias sino también útiles para mejorar las estructuras y procesos políticos.

Es necesario que los estudios comparativos posean un conjunto completo de conceptos de investigación, una estructura analítica para relacionar entre sí los datos de la manera más significativa, más explícita, ya que sin esta estructura son prácticamente imposibles, pues el investigador sólo puede colocar los perfiles de sus temas uno al lado del otro, para ver si parecen coincidir.

La manera potencialmente más fructífera de abordar el estudio de la política comparada es enfocarlo no en las instituciones sino más bien en las actividades y funciones.

El primer capítulo parte de analizar la importancia del servicio civil de carrera dentro de lo que se ha denominado Reforma del Estado y, en algunos casos, del Gobierno o de la Administración Pública en México. Se describirá su papel dentro de la reforma, desarrollando su naturaleza, es decir, los factores que han sido relevantes para su instauración. También se analiza al servicio civil desde el modelo clásico de la burocracia hasta el modelo de la nueva gestión pública. Entendiendo, finalmente, el papel del servicio civil dentro de la profesionalización del servicio público así como en la modernización administrativa del gobierno.

En el segundo capítulo se desarrollarán los antecedentes del servicio civil de carrera en México, describiendo su relación con el sistema político y la administración pública. Se explicarán los avances en la implementación del servicio civil de carrera en nuestro país dividiéndose en tres apartados: a) Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, b) Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000 y c) El servicio civil de carrera estatal.

En el tercer y último capítulo se realizará un estudio comparativo acerca del servicio civil de carrera en los estados de Campeche, Estado de México y Distrito Federal, por ser aquellos estados donde sus gobiernos han tratado de implementar el servicio civil a través de la reforma y creación de algunas Leyes.

Finalmente, el desarrollo de las conclusiones donde se hace hincapié la necesidad de implementar el servicio civil de carrera pero no solamente a nivel de reformas o creación de una Ley sino como un proyecto en el trabajo y la especialización, dejando atrás las prácticas de lealtades político-administrativas, oportunistas y de nepotismo que tanto han dañado a la administración.

## **CAPÍTULO I. DE LA REFORMA DEL ESTADO AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.**

El presente capítulo tiene la finalidad de explicar cuál es el objeto de estudio de la presente investigación, es decir, la importancia de la instauración de un Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Estatal en México. Para entender la naturaleza del servicio civil de carrera, este trabajo parte de analizar su importancia dentro de lo que se ha denominado Reforma del Estado y, en algunos casos, del Gobierno o de la Administración Pública en México. Una vez que se ha descrito brevemente su papel dentro de la reforma, el siguiente punto a desarrollar consiste en explicar su naturaleza, es decir, los factores que han sido relevantes para su instauración. Por ello en la segunda parte del capítulo se analiza al servicio civil desde el modelo clásico de la burocracia hasta el modelo de la nueva gestión pública. Entendiendo, finalmente, el papel del servicio civil dentro de la profesionalización del servicio público así como en la modernización administrativa del gobierno.

### **1.- Reforma del Estado.**

Como se ha mencionado anteriormente, el objetivo de este primer apartado consiste en explicar el papel de un servicio civil dentro de la reforma del Estado. Ello derivado de que el servicio civil, aparece como una demanda pendiente en México –tanto por los servidores públicos como por la sociedad-, desde hace ya muchos años. En un contexto de cambios dinámicos y complejos, sea en lo económico, lo político y lo social, los países que ya cuentan con un servicio civil de carrera se han cuestionado y replanteado modelos o tipos de Estado. Pero ¿cuál es el Estado que se quiere?, ¿cómo desarrollar la capacidad institucional para que ese Estado no sea hueco ni excesivamente ineficiente?, son algunas de las preguntas que abren este inciso a la luz de entender el papel del servicio civil de carrera en este contexto de cambio.

## 1.1. Aspectos básicos.

La reforma del Estado es un aspecto fundamental para dar sentido y nueva proyección al principal centro de poder de la sociedad. Es un proceso que implica reacomodos, negociaciones intercambios y compromisos, con el objeto de habilitar al Estado con los medios, recursos y agentes que le permitan desenvolverse de un modo eficaz. Es una opción institucional para que los estados asimilen los procesos de cambio y transformación, los cuales, ponen a prueba su capacidad de supervivencia.

Implica que las voluntades de la sociedad y del Estado interactúan para transformar las condiciones de vida de la sociedad misma y para que el propio Estado tenga mejores capacidades de respuesta.

La reforma del Estado es un proceso relacionado con puntos clave entre los que destacan:

- 1) *El sentido público del Estado*: lo público del Estado implica que entre él y los ciudadanos hay comunicación directa y que éstos tienen la oportunidad de participar en las diversas facetas de la vida pública.
- 2) *El auge de la gestión pública*: que se constituye en una veta que proporciona elementos que permiten fortalecer la responsabilidad de la administración pública.
- 3) *La democratización del poder*: con la idea de un Estado red que reconoce que la sociedad es un centro en el cual convergen intereses, comunidades, organizaciones, recursos e iniciativas que bien pueden aprovecharse con sentido público. Dicho Estado integra las relaciones de poder estimulando la participación de la sociedad en los asuntos públicos. La democratización del poder es respuesta funcional a los procesos no sólo centralizados, sino burocratizados.<sup>1</sup>

Para Ricardo Uvalle, los Estados son entendidos, hoy día, "como un conjunto de capacidades diferenciadas, interdependientes, calculadas e

---

<sup>1</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "La administración pública mexicana ante el futuro". En revista *IAPEM*, 1997, no. 35. Julio-Septiembre, pp. 54.

implantadas con el fin de asegurar la gobernación y la administración de la sociedad. Tienen como meta sobrevivir con eficacia a través de estrategias de gobierno, formuladas como un tipo de respuesta que tiene como propósito institucionalizar problemas, conflictos, cambios que se conjugan a la manera de un modo de vida"<sup>2</sup>.

Así, dentro de la reforma del Estado, y más específicamente de la reforma del gobierno, corresponde a la administración pública introducir formas innovadoras de organización, nuevos modelos de gestión, que mejoren estructuras, métodos y sistemas, que optimicen recursos y respondan con eficacia y prontitud a las demandas sociales. Una administración pública que promueva la constante capacitación de su personal, servidores públicos con mística de servicio y una nueva ética en el ejercicio de sus funciones.

Desafortunadamente, de acuerdo a Gerald E. Caiden, la investigación en la gestión del sector público siempre se considera un lujo, nunca una necesidad. Es difícil que una dependencia pública asigne más de una décima del 1% de sus recursos a averiguar lo que sucede en el otro 99.9% y si estos podrían aprovecharse mejor.<sup>3</sup>

Esta situación provocó que la burocracia estatal haya creado intereses permanentes, parásitos sociales arraigados ( como son los grupos de interés, sindicatos, etc) y ha producido buropatologías en la maquinaria del gobierno y en su propio cuerpo administrativo.

## **2.- Modelos Básicos de Organización en el Sector Público**

Este segundo apartado consiste en una breve explicación acerca del modelo burocrático y post-burocrático, considerando que la burocracia, dentro de la administración pública, es un elemento clave de cambio para alcanzar una administración más flexible y eficaz, donde prevalezca la especialización en las

---

<sup>2</sup> Op. Cit, pp. 48.

<sup>3</sup> Caiden, Gerald E. "Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del sector público". En revista *Gestión y Política*, México. 1992. vol. 1 num. 1. Julio-Diciembre. pp. 63.

funciones administrativas conforme a regulaciones específicas y sobre todo enfocada a resultados.

## **2.1. Modelo burocrático tradicional.**

El modelo burocrático es el modelo básico de la administración pública caracterizado primordialmente por las prácticas clientelísticas en diversos ámbitos y niveles de decisión y gestión, cuenta con sistemas de estabilidad de empleos demasiado rígidos que restringen seriamente la competencia de los gerentes o directivos para configurar equipos de trabajo responsables y motivados. Esto se debe a que lamentablemente muchos funcionarios políticos consideran a la administración como un botín de guerra y persisten en no distinguir las funciones claramente políticas de las que tienen un carácter técnico y profesional.

Existen dos enfoques o corrientes técnicas, una respecto a la burocracia y la otra respecto a la desburocratización. La primera afirma por una parte que la burocratización es un proceso positivo por el cual se va estableciendo un grupo social con características propias, cuya función consiste en racionalizar la actuación del aparato estatal, procediendo de una manera que puede ser prevista de antemano. Mientras que la segunda considera que la desburocratización es el proceso por el cual se produce una distorsión del equilibrio entre la autonomía y la especificidad de esa organización burocrática en favor de los propios miembros de la organización<sup>4</sup>.

Esta última tiende a resaltar aspectos negativos de la burocracia, enfocándola así a partir de su funcionalidad para asegurar la dominación de una clase. También se enfatizan las coerciones estructurales y los problemas comportamentales que limitan la capacidad de renovación e innovación de las estructuras burocráticas. Aquí la burocratización tiene un sentido similar al del lenguaje corriente que suele identificarla como la responsable de provocar complicaciones y retrasos. Así la desburocratización aparece como la tentativa de restaurar la burocracia para que cumpla las funciones encomendadas a realizar.

---

<sup>4</sup> Correa Freitas, et. al. "Gestión del Estado y desburocratización". *ILPES*. 1997, pp. 50.

En este sentido, se habla usualmente de desburocratización en el contexto de las reformas al aparato estatal.<sup>5</sup>

Autores como William A. Niskanen consideran que la burocracia moderna es la manifestación primaria de la institución social racionalizada, y muchos de sus problemas se deben a los esfuerzos periódicos por racionalizar su estructura y procedimientos, teniendo éxito solamente a través de la restricción de la actividad humana que puede programarse por medio de reglas y regulaciones.<sup>6</sup>

Correa Freitas define al burócrata, como "el hombre que conoce y maneja racionalmente en primer término, determinados procedimientos prescritos por normas, reglamentos y precedentes, aunque nadie le niegue que asimismo pueda saber y sepa efectivamente de cosas, es decir, de las materias en que se ocupa a través de esos procedimientos. Su racionalidad es típicamente funcional y encuadrada prescriptivamente, por añadidura, en los límites de su estricta competencia"<sup>7</sup>.

Sin embargo, en las críticas que suelen formularse a la burocracia (que persigue objetivos de supervivencia, estabilidad, poder y crecimiento), suele olvidarse que ella también cumple un papel fundamental, resaltado por Weber, para otorgar continuidad a las decisiones políticas, al punto que, sin ella, difícilmente podría funcionar cualquier organización moderna.

Para Max Weber, "la burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, *esto es, en la adecuación de los medios a los objetivos con el fin de alcanzar la máxima eficiencia posible. Es un aparato administrativo que corresponde al tipo de dominación racional-legal, es decir, aquella que está sustentada por la legitimidad de la creencia en la justicia de la ley o en los procedimientos fijados por normas y reglamentos sancionados legalmente*".<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Op cit, pp. 51.

<sup>6</sup> Es citado por Lynn Jr, Laurence E. en su artículo: "Reforma administrativa desde una perspectiva institucional: Ley pública y la nueva administración pública.", en revista *Gestión y Política Pública*. México. 1996. Vol. V, No. 2, 2º Semestre, pp. 303-318.

<sup>7</sup> Citado por Vargas Torres, Raului. "Problemática del proceso de implementación de la política de modernización administrativa" en revista *IAPEM*, 1999, no. 43. Julio-Septiembre, pp. 120.

<sup>8</sup> Es citado por María Emilia Janetti Díaz en su artículo: "La alta función pública y el proceso de democratización". Foro Internacional. *COL MEX*, 1997. vol. XXXVII, no. 4. Octubre-Diciembre.

Derivado de esta definición clásica de la burocracia proporcionada por Weber se desprenden una serie de características esenciales de la misma, como son:

- 1) Carácter legal de las normas y reglamentos así como carácter formal de las comunicaciones.
- 2) Carácter racional y división del trabajo.
- 3) Impersonalidad en las relaciones y jerarquía de autoridad.
- 4) Rutinas y procedimientos estandarizados y previsibilidad de su funcionamiento.
- 5) Competencia técnica y meritocrática.
- 6) La no propiedad de cargos.
- 7) Profesionalización de los participantes. La administración, promoción y movilidad en el interior de la estructura gubernamental se basa en criterios de evaluación, los cuales son válidos para toda la organización a fin de no ser arbitrarios ni personales.

Según lo anterior, la burocracia es una organización en la cual la selección de las personas para ocupar los distintos cargos está basada en el mérito y en la competencia técnica, tomándose en cuenta el perfil profesional del funcionario, sus habilidades y competitividad. La promoción del funcionario se realiza en este sistema con base en concursos, protegidas legalmente y de índole general. La burocracia es una organización que se distingue por la profesionalización de sus miembros. El afirmar que los funcionarios son profesionales significa que cada uno está especializado en las habilidades que requiere el cargo<sup>9</sup>.

En la medida en que desciende en la escala jerárquica administrativa el grado de especialización va siendo mayor. Los funcionarios reciben un ingreso por el trabajo que desempeñan, el cual debiera constituir su única fuente de ingreso a fin de evitar la aceptación de pagos ilícitos que otorgan los beneficiarios de los servicios. Así, la burocracia como tipo ideal de organización es un conjunto de estructuras que deberían promover eficiencia en el desempeño, y por lo tanto, darle legitimidad al régimen. Sin embargo, la burocracia como cuerpo de

---

<sup>9</sup> Op. Cit, pp. 3.

funcionarios tiene como principal tarea, brindar apoyo técnico y profesional a los representantes legítimos del poder mediante la implantación y aplicación de las determinaciones del poder político.

Con base en lo antes señalado y siguiendo el análisis de Weber, la burocracia *moderna* opera del siguiente modo específico:

I.- Existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, es decir, mediante *leyes u ordenamientos administrativos*.

1) Las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura gobernada burocráticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales.

2) La autoridad que da las órdenes necesarias para la alternancia de esos deberes está repartida de manera estable y rigurosamente delimitada por normas referidas a los medios coactivos, físicos, sacerdotales o de otra especie, de que pueden disponer los funcionarios.

3) El cumplimiento normal y continuado de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, es asegurado por un sistema de normas donde sólo pueden prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales, están calificadas para ello.

Estos elementos constituyen, en el gobierno público y legal, la "autoridad burocrática". En el ámbito económico privado forman parte de la "administración" burocrática.

II.- Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde *los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores*. Un alto desarrollo del tipo burocrático lleva a una organización monocrática de la jerarquía de cargos. El principio de autoridad jerárquica de cargos se da en cualquier estructura burocrática: en las estructuras estatales y eclesiásticas, en las grandes organizaciones partidarias y en las empresas privadas.

III.- Existe así, un personal de subalternos y escribas de toda clase. El conjunto de los *funcionarios "públicos estables"*, así como el correspondiente aparato de

instrumentos y archivos, integran una repartición; esto mismo es lo que en la empresa privada llama "oficina".

IV.- Administrar un cargo, y administrarlo de manera especializada, implica, por lo general, *una preparación cabal y experta*. Esto se exige cada vez más del ejecutivo moderno y del empleado de las empresas privadas, así como se exige del funcionario público.

V.- Si el cargo esta en pleno desarrollo, la actividad del funcionario requiere toda su *capacidad laboral*, aparte del hecho de que su jornada obligatoria en el despacho esta estrictamente fijada.

VI.- La administración del cargo se ajusta a *normas generales*, más o menos estables, más o menos precisas, y que pueden aprenderse. El conocimiento de estas normas es un saber técnico particular que posee el funcionario.

Lo expuesto tiene las siguientes consecuencias para la situación interna y externa del funcionario:

1.- La ocupación de un cargo es una "profesión".<sup>10</sup> Esto es obvio, primero, en las exigencias de un curso de preparación estrictamente fijado, el cual reclama la plena capacidad de trabajo durante un largo periodo, y en las pruebas específicas que son un requisito previo para el empleo. Además, la posición del funcionario tiene naturaleza de deber. El acceso a un cargo, incluidos los de la economía privada, se considera como la aceptación de un deber particular de fidelidad a la administración, a cambio de una existencia segura. La lealtad moderna se adhiere a finalidades impersonales y funcionales.

2.- La situación personal del funcionario se articula del siguiente modo:

a) Por regla general, la real posición social del funcionario es predominante cuando prevalecen las siguientes condiciones: una fuerte demanda de expertos calificados por parte de la administración; una diferenciación social enérgica y estable, en la cual el funcionario procede sobre todo de estratos económico y

---

<sup>10</sup> Se entiende por profesión aquella que se ejerce sólo en caso de necesidad, sin vivir de ella o para ella, ni en lo material ni en lo espiritual. Max Weber. *El político y el científico*. Editorial Colofón. 1996. pp.15-17.

socialmente privilegiados en virtud del reparto social del poder. Por lo general, la posesión de certificados de estudios está vinculada a la calificación para el rango; y estos certificados, naturalmente, hacen resaltar el "elemento de status" dentro del rango social del funcionario. La estima social de los funcionarios es sobremanera reducida cuando las exigencias de una administración experta y el predominio de las convenciones de status son débiles.

b) El tipo puro de funcionario burocrático es nombrado por una jerarquía superior. Un funcionario elegido por los gobernados no es una figura puramente burocrática. En cualquier circunstancia, la designación de funcionarios a través de una elección entre los gobernados altera el rigor de la subordinación jerárquica. Un funcionario así elegido tiene, en principio, una posición autónoma respecto del funcionario superior. Lo normal es que el funcionario que no es elegido, sino nombrado por un jefe, funcione con más eficiencia, desde un punto de vista técnico, pues, en igualdad de circunstancias, es más probable que su designación y su carrera estén determinadas por consideraciones y cualidades puramente funcionales.

c) Lo normal es que la posición del funcionario sea vitalicia, al menos en las burocracias públicas; esto sucede cada vez con más frecuencia en todas las estructuras semejantes. Como norma de hecho, se presupone la ocupación vitalicia, incluso cuando tiene lugar la designación o el nombramiento periódico. Por consiguiente, dentro de la burocracia, el grado de "independencia" legalmente asegurado por la pertenencia no siempre proporciona un mayor status al funcionario. Claro está que el funcionario medio ansía una ley de servicio civil que asegure materialmente su vejez y le dé mayores garantías contra un despido arbitrario del cargo. Sin embargo, este anhelo tiene sus límites. Naturalmente, una intensificación muy grande del "derecho al cargo" dificulta llenarlos

de acuerdo con la eficacia técnica, ya que esa intensificación disminuye las posibilidades de hacer carrera para los candidatos ambiciosos.

d) El funcionario recibe la compensación pecuniaria de un *sueldo* regularmente establecido, y la seguridad de una pensión para la vejez. El sueldo no se calcula, como un salario, de acuerdo con el trabajo realizado, sino en términos de "status", es decir, según el tipo de función (la "categoría") y también, probablemente, según la duración del servicio.

e) El funcionario tiene la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público. Claro está que el funcionario medio no desea un ajuste mecánico de las condiciones de promoción; sino de los cargos, por lo menos de los niveles de sueldo. Desea que las promociones se fijen según criterios de "antigüedad", o quizá, según la evaluación estratificada de exámenes de pericia.

De esta forma la precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales son cualidades que, en la administración burocrática pura<sup>11</sup>, y fundamentalmente en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo. La burocracia planificada es, por lo antes señalado, comparativamente superior a las restantes formas de administración, colegiada, honorífica y no profesional. Incluso, tratándose de tareas complejas, el trabajo burocrático a sueldo resulta no sólo más preciso, sino también, en última instancia, menos costoso que el servicio ad horem formalmente no remunerado.

La burocratización implica en particular la posibilidad óptima de poner en práctica el principio de la especialización de las funciones administrativas conforme a regulaciones estrictamente objetivas. Las actividades particulares les son confiadas a funcionarios especializados que, con la práctica, van aprendiendo cada vez más. La resolución "objetiva" de los asuntos presupone primeramente

---

<sup>11</sup> Burocracia pura, entendida como el modelo ideal de Weber. Correa Freitas, et al. *Gestión del Estado y desburocratización*. ILPES. p.50.

una resolución conforme a calculadas acciones y sin tomar en cuenta a las personas.

La burocracia es el medio para transformar la "acción comunitaria" en una "acción societal" organizada racionalmente. Por eso, la burocracia, como instrumento de *socialización de las relaciones de poder*, ha sido y es un *instrumento de poder* de gran importancia para quien controle el aparato burocrático.

Es decir, el burócrata individual no puede zafarse del aparato al que está unido. A diferencia del "notable", honorífico o voluntario, el burócrata profesional está encadenado a su actividad a través de toda su existencia material y espiritual. Por lo general, es un simple engranaje de un mecanismo siempre en marcha que le ordena ir en un sentido esencialmente fijo. El funcionario debe realizar tareas especializadas y, normalmente, no puede hacer arrancar ni detener el mecanismo, el cual sólo es manejado desde arriba. De esta manera, el burócrata individual está ligado al conjunto de todos los funcionarios integrados en el mecanismo. El interés de éstos radica en que el mecanismo siga funcionando y se mantenga la autoridad ejercida societariamente<sup>12</sup>.

Finalmente, cada actividad, cada organización del sector público, debe ser cuestionada y calificada con todo cuidado para determinar si es útil, digna, competente, efectiva, eficiente, productiva, económica, fidedigna, apegada a la ley, ética, responsable ante sí misma y ante el público. La administración pública se encuentra en proceso de transformación toda vez que se trató de una crisis de la relación Estado-sociedad, y es precisamente el aparato de la administración pública el puente responsable de dicha relación, por lo que la modernización de la administración pública ha surgido como una respuesta a la crisis de legitimidad, al agotamiento de modelo burocrático clásico, incompatible con las nuevas necesidades de la sociedad más abierta y plural.

La realidad hoy es otra, por ello se propone la necesidad de una administración flexible, eficaz, descentralizada y responsable, cercana y atenta a las necesidades de los ciudadanos. Hoy se está obligado a funcionar dentro de

---

<sup>12</sup> Max Weber. *¿Qué es la burocracia?*. Editorial Leviatán. 1984. p. 118

otros tipos de esquemas como la *“Gerencia Pública”*, la *“Gerencia Social”* y las *“Políticas Públicas”* que pretenden alcanzar entre sus objetivos principales: la gobernabilidad, así como subsanar todos los rezagos que ha dejado la obsolescencia del modelo burocrático.

## **2.2. Modelos Post-burocráticos.**

El modelo post-burocrático es otro de los modelos básicos de la administración pública, hoy abanderados dentro del discurso de la gestión pública. El sistema tradicional de servicio civil se caracteriza por valores como la excelencia de formación de tipo generalista, la lealtad, el espíritu de cuerpo, el prestigio, el compromiso a largo plazo, la identificación con los objetivos del sector público. Estos valores resultan imprescindibles en la administración central, donde los resultados no son fácilmente medibles a corto plazo. El desempeño exitoso de estos cuerpos profesionales está fuertemente vinculado con la estabilidad de las posiciones, la adecuada retribución, el reconocimiento público y la autonomía frente a presiones partidarias o sectoriales. El reclutamiento, la selección y promoción basados en el mérito restringen el patronazgo y atraen y retienen a los mejores recursos humanos.

Este modelo se centra en la incorporación de gerentes y especialistas en diversas áreas que reclutan en el mercado utilizando criterios de idoneidad, eficiencia y existencia de competencias específicas. Las pruebas de admisión tienden a ser más específicas y orientadas a la tarea a desarrollar.

Al hablar de burocracia hoy, lo primero en que se piensa es lentitud, ineficiencia, irracionalidad, etc, por que los patrones burocráticos ya no logran dominar la complejidad creciente de las actividades colectivas y sus límites son claros; la ciudadanía y los empleados públicos exigen libertad ante las extremas reglamentaciones y regulaciones de la burocracia. El sistema de mando de ésta impide la innovación y la eficacia, así como escuchar las demandas más latentes de los beneficiarios, o en su caso, perjudicados de la administración pública: los ciudadanos.

Ante esta situación, como se nombró al principio de este apartado, se ha propuesto el cambio hacia una administración más flexible y eficaz surgiendo con ello, diferentes tipos de esquemas. Así las Políticas Públicas, la Gerencia Social y la Gerencia Pública son parte del cambio hacia la implementación de un Servicio Civil de Carrera más eficiente y dinámico.

En primer lugar, las Políticas Públicas se pueden definir como "una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana"<sup>13</sup>.

Así las Políticas Públicas contribuyen a reivindicar la vida pública del Estado y pueden ser la opción para una conducción de la sociedad más democrática, llega a los diversos grupos de la sociedad, comprende todo aquello que es la vida en común e incorpora la opinión de los ciudadanos para diseñar y estructurar la acción del gobierno; son una modalidad de la acción gubernamental. Las políticas públicas son tecnologías orientadas a la atención, estudio y solución de problemas sociales, mediante acciones racionales. Son tecnologías del gobierno, porque racionalizan el ejercicio del poder en términos de estructura, distribución, rendimiento, intercambio y resultados públicos.

Las políticas públicas permiten gobernar dando una nueva articulación a lo público y lo privado, lo que significa que lo público no es exclusivo del Estado o el gobierno, sino que los contiene, lo mismo que a las organizaciones privadas.

Por otra parte, Ricardo Uvalle menciona que la Gerencia Social es parte de las nuevas tecnologías gubernamentales, donde a partir de la gestión pública, como la base de una nueva cultura administrativa, va creando las condiciones necesarias para cambiar la acción de gobierno, a través de la participación de la sociedad en la solución de diversos problemas públicos. La aplicación de

---

<sup>13</sup> Crozier, Michel. "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública" en revista *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD, 1997. No. 7, Enero, p. 35.

elementos gerenciales en la administración pública significa la aplicación de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.<sup>14</sup>

Finalmente, la Nueva Gerencia Pública debe adaptar sus objetivos a cada contexto nacional y regional donde se instrumente. Para Eugenio Lahera dichos objetivos son la maximización de la flexibilidad, descentralización, facilitación de la innovación, desarrollo de la participación y revalorización del papel estratégico del personal y del gerente público<sup>15</sup>.

Ricardo Uvalle opina que el puente que comunica al gobierno facilitador con los distintos grupos ciudadanos es la Gestión Pública y que "es un medio que articula capacidades, recursos, valores, negociaciones y resultados orientados a transformar con sentido positivo las condiciones de la vida pública. Es un medio para que el gobierno establezca vínculos funcionales con la pluralidad ciudadana, para ordenar la acción del gobierno tomando en cuenta a los grupos de interés, las demandas en competencia, la disponibilidad de los recursos y la cobertura de la agenda institucional"<sup>16</sup>.

La gestión pública centra su atención tanto en la definición como en los procesos, contenido, resultados y calidad de las acciones públicas del Estado. Por ello, la gestión pública *puntualiza en las organizaciones* lo siguiente:

- 1) El comportamiento de los sistemas de cooperación.
- 2) La eficacia de las capacidades de realización.
- 3) Las formas y modos de comunicación institucional
- 4) La eficacia y congruencia de las fases de diseño, aplicación, implementación y evaluación de las acciones.
- 5) La consistencia para el cumplimiento de los objetivos.
- 6) La aptitud para generar resultados positivos considerando resistencias y contratiempos.

---

<sup>14</sup> Es citado por Márquez Zárate, Miguel Ángel en su artículo "Reforma del Estado y Gerencia Social" en *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado* de Uvalle Berrones, Ricardo et al. Editorial Plaza y Valdéz, 1999, p. 216.

<sup>15</sup> Citado por Bailleres Enrique et al, en "Las políticas públicas, gerencia y gestión pública modernas: ¿Panaceas de racionalidad y eficiencia o nuevas tecnologías de gobierno?". En revista *IAPEM*, no. 43. Julio-Septiembre 1999, pp. 119.

<sup>16</sup>Uvalle Berrones, Ricardo. "Los nuevos derroteros de la vida estatal". En revista *IAPEM*, Toluca. México, 1997, p.112.

- 7) La congruencia entre recursos aplicados y logros conseguidos.
- 8) La aptitud para inducir procesos de cambio gradual, estructural y coyuntural.
- 9) La aptitud para asociar valores cuantitativos y valores cualitativos,
- 10) La corroboración de que lo organizativo y lo funcional tiene efecto multiplicador para llevar a cabo la transformación de las instituciones gubernamentales y administrativas,
- 11) La correlación entre el sentido de oportunidad y las contingencias que alteran los planes iniciales.<sup>17</sup>

Gestión se refiere a la complejidad del gobierno y de la administración pública, significa saber conducir un país, una entidad federativa, un municipio, una sociedad, una comunidad, es decir que dirigir, conducir y coordinar son los atributos de la gestión pública vinculados a los procesos que promueven el cambio.

Uvalle nos precisa que "la gestión pública no es en sí una teoría del gobierno, pero se relaciona con la creación de capacidades que se orientan para que los gobiernos sean más eficientes. Enfatiza la calidad e idoneidad de los medios de organización y administración para que la acción de los gobiernos sea más efectiva y productiva. No se confina a la versión tecnología, sino que la considera un cúmulo de aportaciones para que, como conocimiento aplicado, sea factible mejorar y transformar la vida organizativa y funcional de las administraciones públicas."<sup>18</sup>

La gestión pública con visión contemporánea combina la planeación, la programación, el control y la evaluación para que la administración pública tenga rendimientos más alentadores. Postula la descentralización, la evaluación del impacto, el rediseño de las instituciones administrativas, la reforma y la modernización de la administración pública, la cultura del cambio organizacional y de los sistemas de desempeño.

---

<sup>17</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "La administración pública mexicana ante el futuro". En *Revista de Administración Pública*, 1999, No. 100, p. 90.

<sup>18</sup> Op, cit, p. 110.

Las principales características de este *modelo administrativo* son las siguientes:

- a) La profesionalización de los altos funcionarios.
- b) La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados ante la sociedad.
- c) Descentralizar la ejecución de los servicios públicos.
- d) La administración debe basarse en la desconcentración organizacional.
- e) La administración pública gerencial se orienta por el control de los resultados, contrariamente al control de las normas y procedimientos.
- f) Mayor autonomía gerencial de las agencias.
- g) La orientación de servicios hacia el ciudadano-usuario.<sup>19</sup>

### **3.-Modernización de la Administración Pública.**

En el este tercer apartado se explicará la importancia de la modernización administrativa teniendo su fundamento en la crisis de legitimidad entre el Estado y la sociedad de la que se ha hablado anteriormente. Sus propósitos primordiales son rediseñar procesos administrativos y simplificar los procedimientos dentro de las organizaciones. Su finalidad es hacer de la administración pública un aparato ágil, flexible, transparente, dotado de una gran efectividad, calidad y productividad, y con una renovada orientación hacia la satisfacción de las necesidades de la población.

#### **3.1. Aspectos básicos**

En las últimas décadas la modernización de la administración pública se ha concebido como un proceso técnico-administrativo que incluye cambios normativos, crear o reformular los órganos administrativos, transformar los procesos de trabajo y el cambio de las actitudes, aptitudes y comportamientos de

---

<sup>19</sup> Barcelay, Michael. *Todas las organizaciones son públicas*. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1996. p. 37-45.

los servidores públicos, y algo más, es la adecuación y ajuste de estructuras de la gestión estatal a las nuevas condiciones actuales y futuras.

Modernizar se trata más bien de un esfuerzo permanente para reafirmar un gobierno más eficiente y productivo, capaz de atender cabalmente los requerimientos de la dinámica social.

La modernización de la administración pública significa transformar positivamente (en beneficio de la colectividad y no de intereses particulares o sectoriales), aquellas estructuras, actividades, hábitos, conductas, que inhiben el cumplimiento de los objetivos institucionales.

La modernización de la administración pública exige la participación decidida de todos los servidores públicos, de los usuarios y de toda la sociedad. Reclama compromisos claros y corresponsabilidad de todos los implicados en el proceso de cambio. Exige la configuración de una nueva cultura administrativa, de una práctica administrativa renovada, de un código de ética del servidor público, de un sistema de profesionalización, de un sistema de estímulos y recompensas, entre otros aspectos.

La modernización de la administración pública puede plantearse de acuerdo a los siguientes puntos:

- Redimensionamiento de la administración pública.
- Profesionalización del servicio público.
- Modificaciones legales.
- Simplificación y desregulación administrativa.
- Modificaciones estructurales.
- Descentralización política y administrativa.
- Gerencia pública y social.
- Modernización presupuesta.<sup>20</sup>

Uno de los problemas para llevar adelante un programa exitoso de reestructuración del sector público y las instituciones radica precisamente, en la ausencia de instrumentos para dar seguimiento y evaluar no solo el proceso

---

<sup>20</sup> Barrera Zapata, Rolando. "Desregulación-simplificación y una nueva ética del servidor público" en Revista *IAPEM*. 1999. No. 44. Octubre-Diciembre, p 165.

mismo de reestructuración, sino en especial, el funcionamiento de las distintas instituciones.

La administración pública moderna y competitiva es aquella que mejora, de manera constante y permanente, la calidad de los servicios que ofrece a la ciudadanía; que satisface, plenamente, las necesidades de los usuarios y no las de la burocracia estatal; que prevé los acontecimientos con una visión estratégica; que promueve la descentralización mediante la sustitución de estructuras rígidas por equipos multidisciplinarios; que está orientada al mercado y estimula las actividades productivas de los particulares.

Actualmente se identifican tres tipos de sistemas de personal en la Administración Pública Federal:

- 1) Sistema de botín: se caracteriza como un sistema de organización del personal público en el que existe un mínimo de requisitos de ingreso y ascenso, así como un desarrollo limitado estrictamente a posiciones operativas, lo cual imposibilita la profesionalización del servicio público. Este sistema se basa en prácticas viciadas tendientes a prevalecer el nepotismo, la recomendación, la lealtad, la recompensa personal o el agradecimiento por los servicios prestados.
- 2) Servicio civil incipiente: es un sistema de personal público en el que existen lineamientos generales a seguir en todos sus procesos y una estructura central que supervisa y vigila. Es un proceso de transformación limitado que busca transitar de un sistema de botín a un auténtico servicio civil de carrera.
- 3) Servicio civil de carrera: es un sistema centralizado de administración de personal público o al servicio del Estado, al que se ingresa por rigurosa selección, se asciende previa capacitación y examen hasta los niveles técnico-administrativos más elevados. Un requerimiento adicional es la neutralidad de los integrantes del servicio civil en cuestiones partidistas.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Hernández Puente, Adriana. *Administración y desarrollo de personal público*. INAP, pp. 365-375.

## **4.-Servicio Civil de Carrera**

Referirse al Servicio Civil de Carrera como imperativo institucional permite concebirlo como un proceso de cambio en la administración compuesto por un conjunto de normas que deben rediseñarse y un conjunto de valores y conductas para ser reorientados. Por ello en este cuarto apartado se hablará de los aspectos básicos que constituyen el servicio civil, las concepciones para diversos autores, y los mecanismos de profesionalización del servicio público.

### **4.1 Aspectos básicos**

El servicio civil de carrera tiene por objeto un desarrollo tanto de las organizaciones como de los individuos. El desarrollo de los individuos, implica que tengan los mismos un plan de vida, una carrera profesional, una capacitación técnica, una aplicación práctica de sus conocimientos especializados y unas contraprestaciones y retiro dignos. El desarrollo de las organizaciones implica allegarse de los recursos humanos especializados necesarios para cumplir con funciones o atribuciones, que desarrollen las metodologías especializadas necesarias, y que la carrera de éstos proporcione con su permanencia y resultados en la organización, la continuidad de los programas institucionales. Con el desarrollo de los individuos y el de las organizaciones se da el desarrollo institucional, objeto del servicio civil de carrera, que es la base para la creación de la Nueva Administración Pública.<sup>22</sup>

Así, el servicio civil da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón, ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes, que le permitan llegar a los niveles más altos del escalafón hasta el más alto de la rama que se trate. De esta manera se brinda equidad, estabilidad, permanencia en el empleo al servidor público, lo que necesariamente repercute en beneficio de la ciudadanía. El servicio

---

<sup>22</sup> González Mateos, Alfonso."Desarrollo de un modelo de servicio civil de carrera para un organismo especializado. Retos sociales y políticos de la nueva administración pública". En *Prospectiva*, 1998, No 11, Año 4, pp. 38-45.

civil de carrera es el marco adecuado para establecer programas permanentes de capacitación de servidores públicos, con el fin de inculcarles los conocimientos necesarios al buen desempeño de sus labores<sup>23</sup>.

Luis F. Aguilar opina que "el establecimiento de un servicio público de carrera es indispensable para atraer, retener y motivar a los funcionarios públicos eficientes, así como para fortalecer el marco normativo. que protege el interés público frente a los particulares. El servicio civil promoverá la profesionalización de servidores públicos, una alta motivación y un fuerte sentido de misión pública. Los riesgos o efectos negativos pueden ser: rigidez, apatía, burocratización, y formación de grupos de interés poderosos y cerrados".<sup>24</sup>

Para María Emilia Jeannetti "Algunas de las ventajas de la implementación del servicio civil de carrera serían: dar mayor estabilidad o seguridad al empleado público, mayor relación entre el perfil que se requiere para ocupar el puesto y el propio perfil de quien lo ocupe realmente, se posibilitarían promociones más justas en función del desempeño y la superación de cada servidor público y se promovería la profesionalización de los mismos. Algunas desventajas serían: el riesgo de anquilosamiento del servidor público, poca movilidad y desmotivación".<sup>25</sup>

Para Enrique Cabrero algunas ventajas serían: "La profesionalización, menor corrupción, mayor orientación a los logros y el servicio a la sociedad. Las desventajas serían la rigidez, el inmovilismo y la poca motivación"<sup>26</sup>.

Para Ma. del Pilar Conzuelo Ferreira el servicio civil de carrera o carrera administrativa se entiende como el cuerpo no político, permanente de servidores que se integran al régimen de servicio de la administración pública a través de un conjunto de normas políticas y procedimientos de ingreso, permanencia y retiro del personal, las cuales deben de llevarse a cabo con criterios de objetividad, mérito,

---

<sup>23</sup> Sabido, Norma. "La profesionalización del servicio público y servicio civil de carrera". En revista *JAPEM*, 1997, no. 44, Octubre-Diciembre, p. 29.

<sup>24</sup> Citado por Argüelles, Antonio en su artículo *Hacia la modernización administrativa: Una propuesta de la sociedad*. Editorial Porrúa. 1995. pp. 153-184.

<sup>25</sup> Janetti Díaz, María Emilia. "La alta función pública y el proceso de democratización", Foro Internacional en revista del *COLMEX*, 1997, vol. XXXVII, No. 4, p. 713.

<sup>26</sup> Es citado por Argüelles, Antonio en *Hacia la modernización administrativa: Una propuesta de la sociedad*. Editorial Porrúa. 1995. p 170.

idoneidad y equidad, sujetos a un proceso permanente de evaluación del desempeño y complementados con un retiro digno.<sup>27</sup>

Para nosotros el Servicio Civil de Carrera es el mecanismo a través del cual los servidores públicos ingresan y permanecen en el servicio mediante capacitación continua y procesos de evaluación periódicos y permanentes teniendo, asimismo un retiro digno.

Para la creación del Servicio Civil de Carrera es necesario tener normas de carácter general a nivel gobierno permitiendo así el desarrollo de sistemas específicos de servicio civil especializados por organismo respondiendo a las necesidades técnicas de cada institución.

El servicio civil de carrera surge como respuesta a tres retos administrativos:

- 1) Se requiere de personal altamente capacitado para afrontar los nuevos retos que asume la función pública.
- 2) Las nuevas condiciones prevalecientes en el ámbito mundial como la globalización, la interdependencia mundial y el rápido avance tecnológico.
- 3) El profundo desprestigio que tiene el servidor público por casos de corrupción e impunidad en el ejercicio del cargo<sup>28</sup>.

El servicio civil de carrera se propone generar una administración pública eficiente, basada en el mérito, defensora del interés público y orientada al servicio. Esto se logra mediante un sistema que regula el ingreso gracias a una rigurosa selección, promoviendo la capacitación y las evaluaciones satisfactorias del desempeño. El sistema exige la neutralidad del servicio civil en cuestiones partidistas.

El servicio civil de carrera responde a ciertas características consideradas como sus ventajas:

- a) El servicio civil de carrera impulsa primordialmente la eliminación de la cultura de la lealtad individual transformándola en la conformación de equipos de gobierno, con una cultura de responsabilidad y de imparcialidad, al igual que un sistema de incentivos y castigos.

---

<sup>27</sup> Citada por Sánchez, Juan José en su artículo: "Profesionalización y sistema de gestión de recursos humanos", en *Prospectiva*, 1997, no. 11, año 4., pp.36-41.

<sup>28</sup> Op, cit, pp.39

- b) Existen mecanismos de separación de funciones para los servidores no responsables, es decir, que no responden de manera eficiente a sus obligaciones, y seguridad en el empleo para los evaluados como excelentes por su desempeño.
- c) La preservación de la memoria institucional permitirá establecer las bases para alcanzar objetivos y crear estructuras y técnicas futuras que integrarán la administración de recursos humanos dentro del marco de la modernización administrativa.
- d) Se trata de combatir la falta o inadecuada legislación en la materia que deriva en la arbitrariedad en la selección de personal con criterios distintos al mérito. Estos problemas se verán reducidos si se cuenta con un servicio profesional de carrera eficiente.
- e) Capacitar a los funcionarios públicos de manera permanente y continua para el mejor desempeño de sus funciones.
- f) Traducir los resultados alcanzados en ganancias de productividad.
- g) Es factible la implementación del servicio civil en aquellos países donde existe una desconfianza generalizada en el gobierno, ya que, es precisamente ahí donde es posible obtener resultados sustanciales en un periodo relativamente corto.<sup>29</sup>

Dentro de dichas características también se encuentran las desventajas:

- a) Se puede generar una sobreoferta de funcionarios, lo que originaría la disminución de oportunidades para acceder al empleo público de los problemas que no están dentro de los sistemas.
- b) Algunas veces estos sistemas perderían lugar frente a nombramientos de tipo político que acarrearían problemas tradicionales, como rigidez, lentitud, burocratización y excesiva autonomía.
- c) El acceso a las posiciones superiores deberá otorgarse a los más calificados después de *una evaluación imparcial y justa*, lo que en algunos

---

<sup>29</sup> Esteban Moctezuma Barragán, et. al. *Por un gobierno con resultados*. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1996. p. 54.

casos implicaría que el mejor candidato, sea interno o externo al servicio civil, recibiera el nombramiento.

d) *Cambiar las estructuras formales* y sobre todo, las prácticas reales, es una tarea sumamente compleja, ya que desarrollar una carrera administrativa con canales claros y formales debe acompañarse del desarrollo de sistemas de evaluación y capacitación eficientes.

e) La factibilidad de promover que los funcionarios públicos se encierren en un área particular de *especialización*, lo que provocaría que estos se aislaran de la influencia de las necesidades de las demás áreas de gobierno.

f) *Romper con inamovilidad* del mal funcionamiento y garantizar la certidumbre del buen funcionamiento.<sup>30</sup>

El Servicio Civil de Carrera pretende crear incentivos claros para mejorar el desarrollo de los servidores públicos, disminuir la discrecionalidad en la organización de los puestos y la corrupción. Para ello se requiere de expectativas claras y concisas para lograr un comportamiento productivo de los servidores públicos y el establecimiento de mecanismos de control como la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas, así el servicio civil garantiza continuidad y memoria institucional, buscando un esquema óptimo entre flexibilidad y buen manejo de los recursos humanos.

La instauración del servicio civil no solamente evitará la excesiva discrecionalidad de los titulares de la administración pública en la selección y promoción de los servidores públicos, sino que dará lugar a una mayor eficiencia en la función gubernamental. La implantación de la carrera administrativa hará posible disminuir la improvisación de servidores públicos, hasta lograr eliminarla.

#### **4.2. Mecanismos de Profesionalización del Servicio Público.**

Profesionalizar al servicio público supone rediseñar el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un nuevo

---

<sup>30</sup> Op cit. p 55.

catálogo funcional de la administración pública que no esté fincado exclusivamente en criterios de orden presupuestal sino en la búsqueda de la idoneidad entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño. Un sistema de reclutamiento de modo que los puestos dependan del examen abierto para quienes deseen hacer carrera en el servicio público profesional y mediante procedimientos claros y transparentes.

Para trabajar en la profesionalización, es necesario definir cuestiones como las que a continuación se mencionan:

- 1) El marco jurídico normativo que le proporcione objetivos y estructura.
- 2) Las instancias administrativas responsables de la rectoría, la coordinación y la instrumentación.
- 3) Las áreas de la administración pública y los tipos de personal sujetos al proceso de profesionalización, así como el programa de implantación en el cual se especifique los objetivos a alcanzar, con sus correspondientes etapas.
- 4) Una decidida voluntad política, interpartidista, para alcanzar la reforma administrativa que involucre efectivamente a sus principales protagonistas y tenga así, efectos en la legitimación de las instituciones públicas en su conjunto.<sup>31</sup>

La calificación profesional de los servidores públicos debe darse como condición para el desarrollo de una Nueva Administración Pública. Para lograr dicha calificación profesional es necesario tener un Sistema de Servicio Civil de Carrera que responda a las necesidades de especialización y desarrollo técnico de cada institución y al mismo tiempo al desarrollo de los individuos mediante un plan de vida profesional.<sup>32</sup>

Para formalizar la creación del sistema profesional de carrera, es importante que la estabilidad del gobierno y la administración pública sea garantizada por un cuerpo de profesionales que, con base en mérito, ingresen y permanezcan en el

---

<sup>31</sup> Jiménez, Rodolfo. "Reflexiones sobre profesionalización. ¿Se puede elevar la calidad de los servidores públicos?". En revista *IAPEM*, 1997, no. 35. Julio-Septiembre, pp. 37.

<sup>32</sup> González Mateos, Alfonso. *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado de Uvalde Berrones*, Ricardo. et al. Editorial Plaza y Valdéz, 1999. p 169.

cumplimiento de las tareas públicas. La profesionalización da cauce a cinco características del servidor público a favor del interés público: las capacidades demostradas, el reconocimiento del mérito, la seguridad en el cargo, la certidumbre de la carrera administrativa y el sustento de la lealtad institucional.

Se hace necesaria la creación de un sistema nacional de capacitación permanente para los servidores públicos profesionales, que les mantengan al día en sus propias actividades y que les permita adquirir los medios suficientes para concursar con sus propios conocimientos en busca de un ascenso vertical u horizontal, cambiar de puesto hacia otro de mayor responsabilidad, adquirir mayores responsabilidades y mejores salarios dentro del mismo puesto, o incluso permanecer en la administración pública profesional. Un sistema de capacitación ligado a la evaluación periódica de los servidores públicos y a otro sistema de incentivos específicamente diseñado para estimular el trabajo bien hecho. La evaluación sería el instrumento más poderoso para la reforma del sector público, en el sentido de que es un arma efectiva para revelar tanto la existencia de esas causas de las fallas del gobierno, así como para crear el ambiente adecuado para su corrección.

Ante esto, la evaluación del desempeño profesional tendrá que estar dirigida hacia cada uno de los servidores públicos de manera periódica, a fin de ofrecerles la oportunidad de permanecer o de ascender en la carrera administrativa como consecuencia de su propio esfuerzo cotidiano, y de los conocimientos acumulados tanto por la experiencia como por la capacitación y la actualización profesional permanentes, la evaluación debe ligarse a los resultados efectivamente obtenidos por el servidor público profesional.

La profesionalización del servidor público implica reconocer que mediante los procesos de capacitación y formación permanente del servidor público se promueve una mayor congruencia entre el nivel de conocimientos y habilidades de un servidor y el puesto desempeñado y lo más importante garantizaría la estabilidad y seguridad en el empleo, situación con la que no se cuenta actualmente.

Dicha profesionalización y su correspondiente organizativo institucional en el servicio civil o carrera administrativa, involucra necesariamente a las áreas responsables de su diseño y ejecución que son las unidades administrativas y directivas responsables de la gestión de recursos humano.

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

En este capítulo primeramente se describirá la relación del servicio civil de carrera con el sistema político y la administración pública. Después se desarrollarán los antecedentes del servicio civil de carrera en México y finalmente se explicarán los avances en la implementación del servicio civil de carrera en nuestro país dividiéndose en tres apartados: a) Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, b) Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, y c) El Servicio Civil de Carrera Estatal.

### **1.- El Servicio Civil de Carrera y su relación con el Sistema Político y la Administración Pública.**

En el presente apartado se analizará el sistema político que nos rige y que en gran medida ha condicionado una verdadera implementación del Servicio Civil en nuestro país, al igual que una administración pública determinada por el factor político impidiendo su desarrollo.

#### **1.1 Aspectos básicos**

El desarrollo institucional de la administración pública mexicana es la conjugación de acontecimientos, experiencias, logros y rezagos que la vinculan con la vida del país. Ha sido y continúa siendo la institución más importante para garantizar los modos, condiciones y formas de vida civilizada.<sup>1</sup>

Por ello, el servicio público ha jugado un papel importante ya que representa las acciones, comunicación y resultados obtenidos, porque forma parte del capital político que implica la gobernabilidad y la construcción de los consensos, siendo la palanca fundamental para que las instituciones sean eficaces.

---

<sup>1</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, et al. *Visión Multidimensional del servicio público profesionalizado*. Plaza y Valdés. Editores. 1999. p 47.

Para Jorge Rasmussen<sup>2</sup> el hecho de que un sistema político tramite las demandas eficientemente, prescriba acerca de ellas con acierto y las ponga en ejecución con eficacia, depende en parte de que sea estable. La estabilidad es importante para la libertad, así como para la eficiencia. Si las disposiciones de la autoridad pueden alterarse a capricho y no forzosamente por medio de procedimientos establecidos, la libertad resulta lesionada.

Un sistema político ha de ser flexible y a la vez estable. No debe ser tan rígido que no pueda adaptarse al cambio, porque puede ser que un sistema político flexible pueda ser a la larga más estable.

De acuerdo a Adalberto Saldaña Harlow<sup>3</sup> cuando se observa que los organismos administrativos no cumplen con las funciones y objetivos asignados es lógico pensar que el problema no radica en las estructuras, ya que el funcionamiento de éstas se desarrolla en función de la personalidad y características de los hombres que en ellas laboran.

En nuestro medio la idiosincrasia y las costumbres frecuentemente rechazan, de hecho pero no de intención, el vivir regularmente sujeto a normas de aplicación general, provocando con ello que éstas sean las que se sujeten al funcionario en todos los niveles.

Esto ocurre debido a que los funcionarios que cambian cada sexenio buscan ser los "dueños" de su dependencia para poder obrar con absoluta libertad, muchas veces en provecho propio o para colocar allegados en los puestos que les parezca aunque tengan que "crearlos".

También porque la falta de capacitación adecuada, hace que se recurra a *prácticas subjetivas* de administración impidiendo que la labor de los funcionarios pueda ser evaluada en comparación con la administración anterior o de otras gestiones. Dichas prácticas subjetivas provocan que esta situación se convierta en un modo de vida que propicia valores, lealtades y costumbres que no son consecuentes con la institucionalidad, aunado a que en México el juego de poder

---

<sup>2</sup> Rasmussen, Jorge. *El proceso político. Texto de introducción al estudio de política comparada*. Editorial Diana. 1977, p. 27.

<sup>3</sup> Saldaña Harlow, Adalberto. *Observaciones sobre prácticas administrativas en México*. IAPEM. 1975. pp.180.

ha dado como resultado que la función pública asuma posturas a favor del partido en el gobierno, permitiendo que dicha función pública partidista sea la garantía para que se lleve a cabo el reclutamiento, la selección, la promoción y el desarrollo de los cuerpos burocráticos.

Todo lo anterior provoca una falta de coherencia, unidad y continuidad en el funcionamiento de los organismos públicos ya que las operaciones se ven entorpecidas por influencias externas a través de recomendaciones de toda clase y sobornos o similares.

Por ello, se puede decir que es principalmente del elemento humano interno de quien depende el correcto funcionamiento del aparato público, ya que su *falta de profesionalismo* (es decir, capacitación adecuada, disciplina y regularidad en la acción, dedicación, ética y remuneración debida) aunado a la carencia de *verdaderos* controles externos provocan que el funcionamiento de las instituciones sea irregular e impredecible.

Una de las prácticas frecuentes que tiene ya algunos sexenios de vida es el de los comisionados, que son quienes tienen un nombramiento y un sueldo correspondiente en una dependencia pública, la que a su vez, lo comisiona a desempeñar funciones en otro organismo en donde también le es otorgado un nombramiento y sueldo.

El oportunismo es otra de las prácticas existentes que consiste en que los altos funcionarios, al carecer de una motivación ideológica específica, norman su actuación en función exclusiva de la orientación que impone el Jefe del Ejecutivo en cada organismo público. De esta forma las políticas y acciones que toman las dependencias en su ramo no son producto de la convicción personal del titular, de la maduración que ha llevado a cabo en su experiencia la institución, de la discusión ideológica específica de partido o dentro del partido de gobierno, sino de la pauta que pone el más alto ejecutivo, para lo cual cuenta con casi total libertad ya que existe una ideología específica de partido.

El ladinismo es uno de los rasgos más acentuados en México. El funcionario ladino es quien ordena a su dependencia que dé a conocer al público

cierta información a sabiendas que no es la correcta, distorsionando la visión real de la situación.

Otra actividad común son las declaraciones públicas que las dependencias emiten sobre planes y realizaciones que desconciertan al público por su inconsistencia y falta de relación con los hechos. Se refiere principalmente a propósitos que no se logran o no en la medida anunciada, donde las realizaciones son infladas a tal forma que ocultan falazmente sus verdaderas proporciones. Así sucede que lo que anteriormente se había anunciado como triunfo, posteriormente se confiesa como fracaso.

Los proyectos que implican un largo periodo de gestación o de implementación han fracasado por la inhabilidad del sistema de gobierno de lograr retomarlos en un cambio de sexenio. La falta de institucionalismo relaciona todo en función de la persona y por eso los altos ejecutivos no conciben el cumplimiento de una misión superior que haya sido impuesta con anterioridad.

De acuerdo a David F. Roth y Frank L. Wilson<sup>4</sup>, el proceso de elaboración de políticas en nuestro país se ha caracterizado por un flujo en dos sentidos, pero la dirección dominante va de arriba abajo, es un sistema dominado por la élite. Hay canales formales e informales para la elaboración de políticas. El proceso formal involucra la iniciativa presidencial, la aprobación del Congreso y, en última instancia, una comisión ministerial o especial que incluye algunos miembros de los grupos afectados. Dicho proceso suele involucrar una iniciativa presidencial, donde si el presidente ha tomado una decisión sobre una política dada puede consultar a los tecnócratas correspondientes acerca de la propuesta, después pueden hacerse algunas modificaciones a las propuestas originales y se propone una Ley al Congreso.

Siguiendo con estos autores, los procesos de elaboración de políticas a nivel estatal y local son también jerárquicos. El presidente tiene gran influencia a través de la organización estatal y la opción, en la mayoría de los casos de

---

<sup>4</sup> En su obra: "Estudio comparativo de la política. Sección de Obras de Política y Derecho". México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1976, p. 473.

escoger el gobernador; sin embargo, en algunos casos delega el presidente esta facultad en el líder político de cada estado.

También el presidente puede influir sobre la asignación de muchas otras remuneraciones importantes para los individuos, los grupos y los políticos, incluidos los proyectos favoritos, el crédito para el comercio y la industria, *los empleos gubernamentales, los nombramientos y ascensos políticos*.

Así, las excesivas diferencias entre los niveles jerárquicos y la exclusiva dependencia de la voluntad del superior propician que las decisiones de éste no requieran hacer explícito el razonamiento que los apoya, que sean indiscutibles por los funcionarios inferiores y que adquieran el carácter de orden irreversible, ya que, aún comprobando que la decisión era incorrecta, difícilmente será modificada debido a la imagen de infabilidad que pretende el superior.

Es importante destacar que la selección de personal se realiza principalmente con la búsqueda de "lealtad", lo que significa confianza o incondicionalismo, antes que la capacidad, cuando debería ser al revés. Si bien tiene virtudes usar el medio de conocimiento directo para la selección de colaboradores, su uso casi exclusivo, a partir de cierto nivel para arriba, hace el procedimiento muy *limitado y rígido*, al no permitir el libre acceso del escaso talento que no se conozca ocasionando su desperdicio y la selección de personal no idóneo.

Finalmente, un aspecto altamente delicado que tiene un peso específico enorme, que afecta directamente a los demás factores es *el valor político* de la lealtad, que se extiende al campo administrativo en forma previsible, dado que las variables política y administración se encuentran más entrelazadas a nuestro sistema.

El jefe exige lealtad de sus designados y considera primordialmente esta cualidad para dar ascensos, especialmente cuando al subir el mismo tiene la posibilidad de determinar unilateralmente las designaciones de puestos dentro de su competencia.

En virtud de que los ascensos del jefe son primordialmente políticos, en los altos niveles, aunque para ello se requiera de capacidad técnica o administrativa,

esto le da un carácter personal a su designación de ejecutivos menores y las de su staff, aunque no tengan en realidad una categoría política. Esto provoca que, los jóvenes profesionistas que persiguen un futuro en la administración pública o en la política, también busquen más del contacto con su jefe que la simple relación de trabajo.

La implicación administrativa es producto de la funcionalidad de la lealtad a través de la cual grupos de profesionistas, técnicos y administradores trabajan en equipos más o menos cerrados y que la única movilidad laboral es la de aquellos que todavía no están en un grupo, ocasionando cierta permanencia que permite desarrollar especialización, labores de grupo y ahondar sobre el área de trabajo.

Es necesario que se tome una conciencia clara acerca de la importancia de la administración pública ya que es la que ejerce una influencia determinante en el modelo social mexicano. Es un eje fundamental que afecta al resto de la organización social.

Se necesita reducir el poder<sup>5</sup> de los diversos grupos de interés basándose en aumentar la institucionalización del ejercicio del poder del representante y que este se deba menos a las características personales del funcionario, el buen funcionamiento y la capacidad de acción del aparato estatal.

Los costos ocasionados por la ineficiencia burocrática son altos, lo que haría suponer que los políticos tenderían a realizar reformas que redujeran los efectos negativos producidos por esta ineficiencia. Una de las reformas que facilita este objetivo es el servicio civil de carrera, sin embargo, estas reformas implican la reducción de los espacios de discrecionalidad de los políticos.

Aún así, está presente la necesidad de un servicio civil que permita la redistribución del poder, con la separación del poder político del administrativo, dicho cambio disminuirá el centralismo, autoritarismo, personalismo y falta de seguridad jurídica.

---

<sup>5</sup> Se entiende por poder "como una relación entre dos sujetos, cada uno de los cuales posee voluntad, y en donde el primer sujeto modifica el comportamiento del segundo. De ahí que se considere que el poder se ejerce sobre la acción de otros y no sobre las personas". Vid. Sanabria López, Juan José. *La ciencia de la administración Pública: Un enfoque político de la actividad del Estado en el marco de la globalización*. México. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 2000, pp. 39-40.

Por ello se ha planteado que la tarea primordial es la construcción de una política de Estado y una estrategia de desarrollo y profesionalización del servicio público que parta de diagnósticos concretos y respete las diferencias de cada sector. Es necesario que se aproveche la división sectorial de la Administración Pública para la realización de diagnósticos sectoriales con el concurso definitivo de los trabajadores al servicio del Estado.

Por todo lo anterior es obvio que la decisión de establecer un servicio civil es ante todo una decisión política, pero finalmente su adopción será en bienestar de la colectividad nacional.

## **2.- Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en México**

México ha contado desde hace años con disposiciones jurídicas e institucionales para regular las funciones de los servidores públicos. Pero muchas de estas disposiciones no han estado vinculadas de manera sistemática entre ellas de tal manera que conformen un esquema global y coherente, sino que 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.

### **2.1.- Aspectos básicos**

El primer intento de profesionalización de la administración pública se llevó a cabo en 1923, en el estado de San Luis Potosí, con la Ley del Servicio Civil. En 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio aprobó la Ley Federal del Trabajo, y en 1932 la Ley sobre Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Agrarios. En 1934, el presidente Abelardo Rodríguez, debido a la salida masiva de trabajadores del Estado con cada cambio de gobierno, promovió el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, la cual influyó en la administración de Lázaro Cárdenas, quien en 1938, hacía la distinción entre

trabajadores de base y de confianza, a través del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión<sup>6</sup>.

Entre otros grandes esfuerzos destacan: en 1940 se aprobó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios, en 1957 la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación, en 1963 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en 1975 La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, en 1979 la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, en 1983 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, en la que se establecieron los sistemas profesionales que todavía hoy en día prevalecen.

Durante el periodo de Miguel de la Madrid, en el campo de la administración se realizaron tres acciones concretas: La reforma al Título IV constitucional, cambiando la figura de funcionarios públicos por la de servidores públicos, la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos y la instalación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

En el cuadro no. 1 se resumen los esfuerzos emprendidos por el gobierno federal a fin de instrumentar el servicio civil de carrera.

### **3.- Avances en la implementación del servicio civil de carrera en nuestro país**

En el tercer apartado se describirán los avances del servicio civil de carrera partiendo del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, que precisa que la administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país ya que la sociedad reclama como elemento imperativo el contar con un aparato accesible, moderno y eficiente con una arraigada cultura de servicio. Por ello, en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, se reconoce la necesidad de contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional

---

<sup>6</sup> Haro Bélchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera: Tradición y perspectivas. INAP. Miguel Angel Pomua. México. 2000, pp. 47-67.

y retiro digno para los servidores públicos. Finalmente se describe la situación del servicio civil de carrera estatal y los esfuerzos de dichos gobiernos para su implementación.

### **3.1.- Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000.**

El Plan Nacional de Desarrollo contempla en su apartado Reforma de gobierno y modernización administrativa que la administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país.

El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Por ello, es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere 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.

Una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización administrativa será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía.

En respetuosa consulta y coordinación con los gobiernos estatales y municipales, el Gobierno Federal promoverá una descentralización administrativa profunda para fortalecer el federalismo. En este sentido, será necesario evaluar las funciones que actualmente realiza la federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación.

Adicionalmente, se buscará que la obra pública relativa a los servicios esenciales se programe y ejecute por las autoridades locales; que la ciudadanía participe en la supervisión de su desarrollo, y que se reduzcan las cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas de la población. Es indispensable, asimismo, destinar el ahorro generado por la racionalización de estructuras y procesos, a mayores y mejores servicios para la población.

Un agente central de la reforma administrativa es el propio servidor público. En los recursos humanos con que cuenta el gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.

La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en *la conformación de un servicio profesional de carrera* que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

Con base en las importantes experiencias con que ya cuenta el Gobierno de la República deberán determinarse las nuevas áreas de gobierno en las que se avanzará en la carrera civil. Será necesario estudiar los requisitos, alcances y niveles jerárquicos de la implantación del servicio profesional, en la inteligencia de que el objetivo de largo plazo debe ser que *toda la administración pública cuente con un servicio de carrera*.

La creación del servicio profesional de carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el

empleo. Además, el servicio de carrera permitirá establecer normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa.

### **3.2.- Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000.**

Actualmente los avances en la implementación del Servicio Civil de Carrera se reflejan en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 el cual establece que México debe contar con un servicio profesional de carrera que garantice una adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, con una nueva cultura de servicio que favorezca los valores éticos, de honestidad, eficiencia y dignidad. Para que la administración pública se transforme en una organización con una cultura de servicio que favorezca la honestidad, la eficacia y la probidad.

También considera el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización permanente de los conocimientos y habilidades necesarias para el desarrollo de la función y la evaluación del desempeño como aspecto fundamental para el ascenso y permanencia.

En su diagnóstico resalta la carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos, a su vez, integra un subprograma y líneas de estrategia sobre Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público en el que entre sus objetivos está el de "contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, con una nueva cultura de servicio que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad".<sup>7</sup>

El programa contempla en su etapa inicial que a partir de 1996, las dependencias y entidades deberán emprender acciones de capacitación

---

<sup>7</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000, p. 58.

destinadas a proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas que requieren los diversos puestos, a dotarlos de capacidades y actitudes que demanda el nuevo enfoque de calidad en la atención de la población y la mejoría de los estándares de servicio y promover en ello la utilización de nuevas tecnologías". Asimismo, el programa contempla, el establecimiento de un "sistema integral de desarrollo de los recursos humanos" y la aplicación de "procedimientos más rigurosos en la contratación de los servidores públicos".<sup>8</sup>

En el apartado de Desarrollo Democrático y como punto específico de la Reforma del Gobierno y Modernización de la Administración Pública se contempla una línea de acción sobre Profesionalización de los Servidores Públicos: "Un agente central de la reforma administrativa es el propio servidor público". Para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo, que establezca un código claro de ética y promueva esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional, culminando con una jubilación digna y decorosa.

### **3.3- El Servicio Civil de Carrera Estatal**

La continuidad en el ejercicio de la función pública se fundamenta en un principio de eficacia administrativa en el que se privilegia el cumplimiento de programas y compromisos asumidos socialmente por el gobierno, independientemente de los relevos institucionales.

De aquí la necesidad e importancia de integrar y aprovechar los conocimientos y la experiencia acumulada por los servidores públicos que constituyen el soporte y columna vertebral de toda administración pública profesional.

---

<sup>8</sup> Ibid, p. 58

En los gobiernos o entidades federativas, las unidades administrativas responsables del sistema de administración de personal ocupan, en su mayoría, el tercero o cuarto nivel jerárquico dentro de la estructura general del gobierno del estado.<sup>9</sup>

La mayor parte de las unidades están adscritas a las secretarías de Administración, Administración y Finanzas o Finanzas, en las oficinas mayores con un nivel de dirección general, dirección de área, subdirección o hasta el nivel de departamento. La denominación del órgano varía de la de Recursos Humanos a la de Personal o denominaciones específicas y concretas<sup>10</sup>.

Los procedimientos y mecanismos de reclutamiento, selección, escalafón, estímulos y recompensas existen en todos los estados y su aplicación se da fundamentalmente para el personal de base.

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

La mayor parte de las legislaciones de los estados regulan los procesos de ascenso manejando diversos factores para ejercerlo, sin embargo, el que tiene mayor impacto en el proceso escalafonario es la antigüedad, siendo este criterio importante también para la evaluación del desempeño al igual que la puntualidad y la asistencia.

En general los procesos de administración y desarrollo de personal están desarrollados para el personal de base y para los trabajadores de confianza, los procesos de selección se realizan a través de la libre designación.

En cuanto a la existencia de sistemas de información mecanizados o automatizados, la mayor parte de las entidades sólo cuentan con sistemas genéricos sobre el control del personal: registro de movimientos de personal, registros de asistencias, nóminas e inventarios incompletos o no actualizados de personal.

---

<sup>9</sup> Haro Béchecz Guillermo. *Servicio Público de Carrera: Transición y Perspectivas*. INAP. México 2000, p. 157.

<sup>10</sup> Op. Cit. Pág. 158

modelo de servicio civil y su instauración en los Estados de Campeche, Distrito Federal y Estado de México, dichas variables son: a) antecedentes, para conocer el modelo a través del cual se regía la administración de recursos humanos. b) objetivos del gobierno del estado; es decir el tipo o modelo de servicio civil que se pretende alcanzar, c) Tipo o modelo de servicio civil; se refiere al modelo existente, la experiencia actual, d) factores políticos y finalmente e) Sindicato, referidos a los problemas de implementación.

Se eligieron dichos estados por ser los que tienen las Leyes más avanzadas en cuanto a administración de Recursos Humanos se refiere (es decir, las han reformado o creado), aunado a que sus gobiernos se han preocupado por adoptar dicho sistema de recursos humanos ante la necesidad de modernizar la administración pública de sus respectivos gobiernos estatales.

Cuadro no. 1

El Servicio Civil de Carrera

Desde el México contemporáneo<sup>1</sup> hasta nuestros días.

AÑO	PRESIDENTE	ACCIÓN	CARACTERÍSTICAS
1917	Manuel Carranza	Promulgación de la Constitución Política de los E. U. M.	Carta Magna con las garantías sociales (artículos 27 y 123).
1922	Álvaro Obregón	Creación de la Confederación Nacional de la Administración Pública.	Fungió como una congregación profesional de servidores públicos en todo el país.
1925	Plutarco Elías Calles	Expedición de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro. Publicación de la Nueva Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes.	Pretende integrar un sistema de seguridad social. Ofrecer garantías de estabilidad, seguridad social y establecer las bases de la carrera administrativa.
1929	Emilio Portes Gil	Reforma al art. 73, fracc. X, constitucional.	Congreso de la Unión a cargo de la legislación sobre el trabajo en general.
1934	Lázaro Cárdenas del Río	Emisión del Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil. Reorganización del Servicio Exterior.	Servicio Civil excluye al personal de carácter político. No se aplicó debido a vigencia limitada del acuerdo y falta de Ley de Servicio Civil. Tiempo mínimo de desempeño en el puesto actual para promoción.
1938-39		Establecimiento de los Trabajadores al Servicio del Estado. Creación del Instituto de Formación Profesional.	Trabajadores de confianza y de base, pudiendo formar parte del sindicato de su unidad. Órgano descentralizado de la Procuraduría General de Justicia del DF (PGJDF).
1941-43	Manuel Avila Camacho	Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Creación de la Comisión Intersecretarial.	Se realizan algunas reformas y adiciones. Formular y llevar a cabo un plan coordinado de Mejoramiento de la Organización Pública.
1947	Miguel Alemán Valdés	Expedición de la Ley de Seguridad Social.	Incorporar al régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y de organismos públicos.
1958	Adolfo López Mateos	Creación del Instituto de Seguridad de los Servidores al Servicio del Estado (ISSSTE).	Se incrementan las acciones de seguridad social de los servidores públicos.
1960-63	Adolfo López Mateos	Reforma al art. 123 constitucional. Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE).	Fracción B con derechos constitucionales burocráticos: jornada de trabajo, descansos, vacaciones, seguro, designación, mediación, suspensión, cese, derecho de asociación, seguridad social y conflictos laborales. Trabajadores de confianza y de base contenidos en el estatuto anterior.
1965-67	Gustavo Díaz Ordaz	Creación de la Comisión de Administración Pública (CAP). Informe sobre la Administración Pública de la CAP.	Depurar y actualizar la administración del personal público. Mecanismo normativo para regular los principios y lineamientos de la función pública moderna.
1971-72	Luis Echeverría Álvarez	Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. Creación de la Dirección General de Estudios Administrativos, Dirección General de Programación Económica y Social y Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (CRHGF). Establecimiento de Comités Técnicos y el Grupo de Oficiales Mayores.	Acciones en 11 programas macroadministrativos, 7 corresponden a la Reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Sector Público. La Dirección General de Estudios Administrativos integrada por las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social, la Presidencia y el ISSSTE. Funció como asesor en la fijación de políticas de la administración de personal, garantizando la congruencia, viabilidad y concentración de las acciones de la administración y desarrollo del personal público federal.
1974-75		Realización del Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal. Reformas a la LFTSE. Establecimiento del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.	Por la CRHGF. Adición del art. 42 bis sobre derecho de aguinaldo anual. Adición del último párrafo del art. 35. CRHGF realiza estudios técnicos en la fijación de sobresueldos para que Secretaría de Relaciones Exteriores forme a sus propios servidores.

<sup>1</sup> Para efectos de estudio he considerado al criterio de Haro Belchéz, como México contemporáneo a partir de la Promulgación de la Constitución de 1917 ya que es en ese momento cuando se plasman las normas constitucionales.

ANO	PRESIDENTE	ACCION	CARACTERISTICAS
1976-79	José López Portillo	Desacreditación del Catálogo de Empleos de la Federación Presentación del Programa General para mejorar la Administración Desarrollo de Personal al Servicio del Estado. Surge la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal.	Incongruente con la organización interna de las dependencias de la Administración Pública. De 1977 a 1978 acuerdos presidenciales como normas para regular la administración del personal. La SPP asume la coordinación de las acciones para modernizar la administración de personal; dejando de lado a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.
1980-81		Reforma a la LOAPF. Acciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).	Fortalecimiento de unidades administrativas, consolidación y funcionamiento de la CGRHGF, el grupo de Oficiales Mayores y el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal. Formación de Comités Técnicos Consultivos Sectoriales. Establecimiento de escalafones con sus Catálogos de Puestos y el Tabulador de Sueldos.
1982-85	Miguel de la Madrid Hurtado	Creación de la Coordinación General de Modernización de la APF. Nuevo Catálogo de Puestos del Gobierno Federal. Reformas al Reglamento Interior de la SPP. Creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Reestructuración del Sector Público.	Dependencia de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Se crea la Dirección General de Servicio Civil de Carrera (SCC) como unidad administrativa dentro de la SPP teniendo como objetivo: normar, coordinar y evaluar el SCC de la APF. Se frustra la idea de instaurar un SCC en el gobierno federal supliendo unidades como las de modernización de la APF y la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad.
1989	Carlos Salinas de Gortari	Presentación del Plan Nacional de Desarrollo (1984-1988). El INEGI pone en marcha su Programa Integral de Capacitación. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática pone en marcha este programa. Presentación del Programa de Modernización Educativa. Creación del Sistema de Especialistas en Hidráulica.	Cumplimiento estético de las responsabilidades en el desempeño de los funcionarios públicos como parte de un proceso de modernización. Establecimiento de prioridades y métodos. Se reforman los reglamentos para asegurar la SPP de guía para la integración de un Programa de SCC para mejorar la contratación y permanencia del personal especializado dentro de la institución.
1990-92		Publicación de instructivo que establece Reglas para la Competitividad de Empleos. Reforma a la LOAPF. Instauración del Sistema de Ahorro para el Retiro SAT. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.	Controlar a los trabajadores que desempeñan dos o más empleos remunerados. Presupuestos de las entidades en base a los Catálogos de Empleos de la Federación. La SHYCP asume funciones en materia de administración del personal, integrándose la Dirección General de Normatividad y Desarrollo de Personal. Para revalorizar la función magisterial a través de la formación y actualización permanente del profesorado se crea la Carrera Magisterial.
1993-94		Creación del Reconocimiento a la Carrera Magisterial, y del Instituto de Capacitación de la Procuraduría. Instauración del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI e integración del Sistema Profesional Electoral (IFE). Publicación del Estatuto del Servicio Profesional Agrario. Reformas a la Ley del Servicio Exterior.	Reconocimiento "Ignacio Manuel Almirante" al desempeño de la carrera magisterial, basando en la calidad del trabajo, nivel de preparación y antigüedad. Se reforman los reglamentos para normar la carrera, los estímulos y el código de ética profesional de la Policía Judicial Federal para asegurar el desempeño profesional, imparcial y objetivo de los servidores públicos integrados en los cuerpos de la función directiva y en el cuerpo de técnicos del instituto. Se establecen normas para organizar, operar y desarrollar el Servicio Profesional Agrario (SPA). Aparece la división de carrera permanente, temporal y asimilable, divididas en las ramas alfonmáticas y consultar.
1995-96	Ernesto Zedillo Ponce de León	Presentación del Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000). Creación de la Unidad de Responsabilidades y Escalafón Profesional de la PGR. Establecimiento de Normas de Organización y Funcionamiento Profesional de la PGJDF. Cambios en la estructura orgánica de la SHYCP.	Administración Pública eficiente y transparente mediante la dignificación y profesionalización de la función pública. (PGR) Sistema de ascensos, estímulos, recompensas, evaluaciones y sanciones al personal de la institución. Mejor capacitación del personal para la procuración de justicia, rigurosa selección, profesionalización y evaluación logrando efectividad de las instituciones. Surge la Dirección General de Normatividad y Servicio Civil.
1996		Publicación del PROMAP. Cambios en la estructura orgánica SHYCP. Instauración del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación. Instauración de la carrera administrativa en el IFE.	Organización eficaz, eficiente con cultura de servicio combatiendo la corrupción y la impunidad. Subprograma de Ética Profesional, Profesionalización y Ética del Servidor Público estableciendo una estrecha relación entre la SHYCP y la SECOBAM, el sector académico y la ESTSE. Consejo y Comités de Zona responsables del desarrollo y operación del SCC en la procuración de justicia. El IFE instaura la carrera administrativa para fortalecer al Servicio Profesional Electoral (SPE) poniendo énfasis en la evaluación y formación profesional.
1997		Diseño del Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos. PGJDF fija criterios e lineamientos para la operación institucional del SCC. Creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	La SECOBAM analiza procesos de la función pública detectando obstáculos, proponiendo mejoras. La PGJDF define al SCC como el sistema de normas que regula el ingreso, la capacitación, el desarrollo, la promoción, la especialización y el otorgamiento de estímulos.
1998		Ampliación de la cobertura del SPE (IFE). Creación del Centro de Formación y Desarrollo (IFE).	Profesionalizar personal del Instituto. Evaluar el desempeño de manera permanente con objetividad, imparcialidad y transparencia (concursos abiertos y evaluación permanente). Se crea la Unidad Técnica Especializada.

Fuente: Elaborado por la autora en base a Haro Bélchez, Guillermo (2000) Servicio Público de Carrera. Tradición y Perspectivas, INAP-Miguel Ángel Portua, México.

## CAPÍTULO III. ESTUDIO COMPARATIVO

En los últimos años el ámbito local ha cobrado una importancia creciente. Como producto de la democratización del sistema político mexicano, se han observado esfuerzos crecientes por mejorar el ejercicio de la administración en los gobiernos estatales, registrándose así gestiones innovadoras en el ámbito administrativo, como es el caso de los estados de Campeche, Estado de México y el Distrito Federal.

### 3.1 CAMPECHE

#### 3.1.1.- Antecedentes

Con anterioridad los servidores públicos se regían por la Constitución Política del Estado de Campeche (30 de Diciembre de 1987), la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche (26 de Octubre de 1991), Reglamento de Asistencia, Puntualidad y Permanencia en el Trabajo de los Trabajadores de Base al Servicio del Gobierno del Estado de Campeche (19 de Diciembre de 1984), la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche (3 de junio de 1987), y la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Campeche (10 de Septiembre de 1979)<sup>1</sup>

Dichas Leyes se han modificado a raíz de readecuar el marco que da sustento legal al cotidiano quehacer de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública, con el objeto de que el Estado disponga de *mejores instrumentos para el aprovechamiento integral de los recursos humanos y materiales* con que cuenta.

Así, el 10 de marzo de 1995 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado que prevé la existencia de nuevas Secretarías

---

<sup>1</sup> Solo se mencionan aquellas leyes relacionadas con la Administración de Recursos Humanos del Gobierno de la entidad.

para el óptimo cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 y de los Programas que de él se derivan, procediendo a una reestructuración de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado.

De dicha reestructuración, la facultad de la Secretaría de la Contraloría de capacitar a los servidores públicos de las dependencias del Ejecutivo, se otorga a la Secretaría de Finanzas y Administración, por lo que dentro de ésta se crea la Dirección de Capacitación, encargada de la aplicación de las políticas que en materia de servicios personales se establezcan como la recomendación de medidas conducentes a homogeneizar, racionalizar y ejercer un mejor control de los recursos humanos de las dependencias y Entidades.

El 20 de marzo de 1997, el gobierno del Estado conjuntamente con el Sindicato Único de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Campeche (SUTPMIDEC), crean las Condiciones Generales de Trabajo a fin de regular eficazmente las relaciones de trabajo entre el Gobierno del Estado y sus trabajadores, estableciendo las normas y procedimientos que regulen la realización de las actividades de los servidores públicos.

### 3.1.2.- Marco Jurídico

Las relaciones de trabajo entre el Gobierno y sus trabajadores se rigen por los siguientes ordenamientos: Ley de Los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Campeche, las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamento de Permanencia, Asistencia y Puntualidad en el Trabajo, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Campeche, Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche, Constitución Política del Estado de Campeche, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche, Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración.

### 3.1.3.- Tipo o Modelo de Servicio Civil

El estado de Campeche cuenta con un *sistema de servicio civil incipiente*,<sup>2</sup> ya que en este sistema existen lineamientos generales a seguir en todos los procesos, una estructura central que supervisa y vigila y tiene un proceso de transformación limitado.

En el ingreso, los aspirantes deben sustentar y aprobar los diversos exámenes que se estimen necesarios para el óptimo desempeño del puesto, la Secretaría de Finanzas es la encargada de expedir los nombramientos. Pero en el caso de las vacantes temporales provisionales y la ocupación de las plazas de base con nombramiento definitivo el gobierno, atendiendo a la propuesta del Titular de la entidad pública correspondiente y la opción que presente la comisión mixta de servicio público de carrera, puede otorgar los nombramientos que considere necesarios, lo que provoca cierta discrecionalidad.

En cuanto a la promoción y escalafón los trabajadores con nombramiento solo pueden ser transferidos por diversos factores, pero no se habla de mérito.

En la permanencia y evaluación del desempeño existe un avance, ya que se establece una comisión Mixta de Reconocimiento de Carrera Civil para el personal en servicio. La comisión se integra por igual número de representantes de la entidad y del sindicato, aquí puede observarse el peso que el sindicato ejerce en las decisiones de permanencia de los servidores públicos. La evaluación sólo se lleva a cabo para el otorgamiento de estímulos y recompensas.

Respecto a la salida de los servidores públicos, entre otras razones, se da de baja al servidor porque exista un motivo razonable de pérdida de confianza, aplicado sólo a los trabajadores de confianza.

---

<sup>2</sup> Tomando en cuenta los tres tipos de sistemas de personal en la Administración Pública de Hernández Puente Adriana. Op cit, Supra, p 24.

### 3.1.4.- Objetivos del Gobierno del Estado de Campeche en la Administración de Recursos Humanos

Las reformas al ordenamiento jurídico y la creación de otros ordenamientos han obedecido primordialmente al mejoramiento de las relaciones laborales entre el Gobierno del Estado y los servidores públicos, para otorgar a éstos últimos estabilidad y permanencia en base a sus méritos y profesionalización dentro del sector público.

La base es construir una sólida infraestructura humana, el desarrollo del personal es una estrategia clave para la supervivencia y el crecimiento de la organización pública, ya que las áreas de desarrollo de recursos humanos están adquiriendo gran importancia como determinantes de la efectividad organizacional en el ámbito público. La efectividad de las organizaciones públicas depende cada vez más de la calidad de sus recursos humanos, así como el área de desarrollo tiene un rol central en la búsqueda del ajuste entre las necesidades de los recursos humanos de la organización y las necesidades individuales de crecimiento personal y desarrollo en la carrera interna.

### 3.1.5.- Factores Políticos

Para la aprobación de las diversas Leyes relacionadas con la administración de Recursos Humanos del estado de Campeche, debe tomarse en cuenta que, como reiteradamente se menciona en cada uno de estos documentos, obedeció a un interés del estado de fortalecer las relaciones entre el Gobierno y los trabajadores, asegurando la permanencia de éstos en sus puestos a través del eficiente desempeño de sus labores, lo cual se ve reflejado en la opinión de la ciudadanía.

Así se expidió la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado en la LI Legislatura (1983-1986), la cual fue aprobada por unanimidad -25 diputados (21 de mayoría relativa y 4 de representación proporcional); 21 diputados del Partido Revolucionario Institucional; 2 del Partido Socialista de los

Trabajadores y 2 del Partido Acción Nacional-, en el decreto n° 156 de fecha 18 de diciembre de 1984 y publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el día 19 de diciembre de 1984. Iniciativa promovida por el Ejecutivo del Estado.<sup>3</sup>

La Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se expidió en la LII Legislatura (1986-1989) aprobada por unanimidad -27 diputados (21 de mayoría relativa y 6 de representación proporcional); 21 diputados del PRI; 2 del Partido Socialista de los Trabajadores, 2 del Partido Popular Socialista y 2 del Partido Acción Nacional-, en el decreto n° 56 de fecha 29 de mayo de 1987 y publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el día 3 de junio de 1987. Iniciativa promovida por el Ejecutivo del Estado.

Se aprobó por unanimidad -30 diputados (21 de mayoría relativa y 6 de representación proporcional); 22 diputados del PRI; 3 del PRD; 3 del PAN; 1 del PARM y 1 del PT-, en la LV Legislatura (1994-1997), la Ley de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado, en el decreto n° 146 de fecha 23 de abril de 1996 y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el día 24 de abril de 1996. Iniciativa promovida por el Ejecutivo del Estado.

Finalmente las Condiciones Generales de Trabajo fueron aprobadas el 17 de diciembre de 1996 y publicadas en el Periódico Oficial el 20 de marzo de 1997 y el Reglamento de Asistencia, Puntualidad y Permanencia en el Trabajo de los Trabajadores de Base al Servicio del Gobierno del Estado, fue aprobado el 17 de diciembre de 1996 y publicado en el Periódico Oficial el 24 de marzo de 1997.

Así el Gobierno del Estado consolidó su postura con la creación de un nuevo marco jurídico que amparara a los trabajadores para garantizar su inamovilidad de los puestos de acuerdo al mérito, aunque dichas reformas sólo abarcan a los trabajadores de base.

Como puede observarse la mayoría de los Legisladores que componen el Congreso pertenecen al mismo partido que el Gobernador del Estado, por este motivo se aceleró la aprobación de las diversas Leyes.

---

<sup>3</sup> Información proporcionada por la Lic. María Luisa Sahagún Arcila. Directora de Capacitación de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Campeche.

### 3.1.6.- El papel del Sindicato

El Sindicato Único de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Campeche (SUTPMIDEC). ha procurado el mejoramiento y defensa de los intereses de sus agremiados, por ello, ha luchado intensamente por la aprobación de reformas en las Leyes que componen el marco jurídico del Estado logrando mejores condiciones de trabajo *para los servidores públicos de base.*

Las reformas a las disposiciones jurídicas logradas por el sindicato son las siguientes (Tabla no. 1):

Tabla no. 1

Ordenamiento Jurídico	Fecha de reforma	Fecha de reforma reciente
Constitución Política del Estado de Campeche	30 de Diciembre de 1987	30 de Diciembre de 1990
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche	26 de Octubre de 1991	14 de Marzo de 1995
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Campeche	19 de diciembre de 1984	4 de octubre de 1993
Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche	3 de junio de 1987	3 de junio de 1993
Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Campeche	10 de Septiembre de 1979 <sup>4</sup>	24 de abril de 1996

Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos contenidos en el ordenamiento jurídico del gobierno del estado de Campeche.

Por otro lado se logró la creación de dos disposiciones jurídicas muy importantes para la regulación de las relaciones laborales (Tabla no. 2):

Tabla no. 2

Reglamento de Asistencia, Puntualidad y Permanencia en el Trabajo de los Trabajadores de Base al Servicio del Gobierno del Estado de Campeche	24 de marzo de 1997
Condiciones Generales de Trabajo	20 de marzo de 1997

Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos contenidos en el ordenamiento jurídico del gobierno del estado de Campeche.

<sup>4</sup> Anteriormente era Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Campeche.

Por otra parte, el sindicato ha vigilado el cumplimiento de los programas de capacitación, productividad y eficiencia establecidos por las entidades públicas en términos de las diversas Leyes y sus Reglamentos.

Cabe mencionar que el papel que tiene el sindicato dentro del Gobierno del Estado sigue siendo importante ya que, por ejemplo, para poder aplicar la evaluación del desempeño a los funcionarios públicos se requiere de la participación expresa del sindicato lo que podría provocar discrecionalidad en la aplicación de dicha evaluación.

### 3.1.7.- Estructura Administrativa

El gobierno estatal se encuentra conformado por 10 dependencias de las cuales la Secretaría de Finanzas y Administración es la encargada, entre otras funciones, de a) proveer a las dependencias del Ejecutivo Estatal del personal necesario para el desarrollo de sus funciones, seleccionándolo y contratándolo, bajo las normas y necesidades que establezca cada Dependencia; b) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que rijan las relaciones entre el gobierno Estatal y sus servidores públicos, c) Expedir y tramitar los nombramientos, remociones, licencias y jubilaciones de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo Estatal, excepto los titulares de las Dependencias.

Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Finanzas y Administración cuenta con las 11 unidades administrativas siguientes:

Subsecretaría de Ingresos, Subsecretaría de Administración, Tesorería, Dirección de Ingresos, Dirección de Auditoría Fiscal, Dirección Jurídica, Dirección de Finanzas y Presupuesto, Dirección de Informática, *Dirección de Administración de Personal*, Dirección de Recursos Materiales y Control Patrimonial, Dirección de Servicio Generales.

### 3.1.8.- Ingreso

Para ingresar al servicio público, los aspirantes deberán satisfacer los siguientes requisitos: a) Presentar acta de nacimiento con la que acredite tener como mínimo 16 años de edad previa autorización escrita por los padres o tutores; b) Nacionalidad mexicana; c) Presentar solicitud en la forma oficial requerida; d) Certificado de antecedentes no penales; e) Acreditar el Servicio Militar, si es el caso; f) Gozar de buena salud y no tener impedimento mental o físico para el trabajo; g) Presentar constancia de habilitación expedida por la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Campeche.

Además de los requisitos anteriores, los aspirantes deberán sustentar y aprobar los diversos exámenes que, a juicio del Gobierno, se estimen necesarios para el óptimo desempeño del puesto.

La Secretaría de Finanzas y Administración del gobierno del estado de Campeche es la instancia facultada para expedir nombramientos por los cuales los trabajadores prestarán sus servicios, debiendo entregar copia de este documento al trabajador previamente al acto de toma de posesión del cargo.

Para que pueda considerarse a un servidor público como trabajador del gobierno del estado es necesario tener el nombramiento, posterior al rendimiento de protesta de Ley y el otorgamiento de caución.

Los nombramientos pueden ser de carácter definitivo, es decir, aquellos que se expidan para cumplir puestos permanentes, por plazas vacantes o de nueva creación y los de carácter temporal, que se otorguen con efectos eventuales pudiendo ser: a) *provisionales*, para cubrir puestos vacantes mayores de seis meses; b) *Interino*, para cubrir puestos vacantes hasta por seis meses; c) *Por tiempo fijo*, aquellos que dejan de tener efectos en la fecha que se determina en el mismo; d) *Por obra determinada*, aquellos cuyos efectos cesan al concluir la obra que motivó su expedición.

En caso de vacantes temporales provisionales y para ocupar la plaza de base con nombramiento definitivo, los trabajadores serán nombrados por el Gobierno atendiendo a la propuesta del Titular de la entidad Pública

correspondiente y tomando en cuenta la opción que presente la Comisión Mixta de Servicio Civil de Carrera pertinente. También el gobierno nombrará libremente a quienes deban ocupar vacantes internas, por tiempo fijo y por obra determinada.

### 3.1.9.- Promoción y Escalafón

El traslado del personal de Gobierno dispuesto en los términos de la Ley se comunicará al interesado con cinco días hábiles de anticipación para que el interesado manifieste lo que a sus derechos convenga. Los trabajadores con nombramiento, podrán ser transferidos a Entidades Públicas diversas por las siguientes causas: a) *Por ascenso* en virtud del desempeño sobresaliente de trabajador (por capacitación), b) Por reorganización o necesidades del servicio debidamente justificada y con la aprobación del Titular de la Entidad Pública correspondiente, c) Por desaparición del centro de trabajo, d) Por permuta debidamente autorizada, e) A solicitud del trabajador, previa aprobación por escrito por parte de la Entidad Pública de su adscripción y por la Secretaría de Finanzas y Administración y f) Por fallo del Tribunal.

### 3.1.10.- Permanencia y Evaluación del desempeño

En cada una de las entidades públicas se establecerá una Comisión Mixta de Reconocimiento de Carrera Civil para el personal a su servicio que tendrá como objetivo crear las estructuras y diseñar las vías para que el personal *permanezca al servicio* de las entidades públicas en forma tal que obtenga el trabajador los grados jerárquicos, las remuneraciones y distinciones que ofrezca su desarrollo institucional óptimo. La comisión se integra por igual número de representantes de la entidad y del sindicato titular y administrador de las condiciones generales de trabajo.

Cabe aclarar que para la realización de las evaluaciones del desempeño dicha comisión será la encargada conjuntamente con el sindicato.

### 3.1.11.- Estímulos y recompensas

El desempeño honesto, eficiente y oportuno, así como los servicios relevantes del trabajador en el desarrollo de sus funciones amerita el reconocimiento del Gobierno, el cual otorga los siguientes estímulos:

I.- Notas de Mérito, este tipo de nota dará lugar a la cancelación de una nota de demérito.

II.- Incentivos en efectivo, sólo se otorga a los trabajadores de base del Gobierno del Estado.

III.- Reconocimiento a la perseverancia y lealtad en el servicio. Se premiarán de la siguiente manera:

- 1.- Diploma y 150 salarios mínimos diarios del área geográfica a los trabajadores que cumplan 15 años de servicio.
- 2.- Diploma y 250 salarios mínimos diarios del área geográfica a los trabajadores que cumplan 20 años de servicio para el Gobierno.
- 3.- Diploma y 350 salarios mínimos diarios del área geográfica a los trabajadores que cumplan 25 años de servicio para el Gobierno.
- 4.- Diploma, medalla y 450 salarios mínimos diarios del área geográfica a los trabajadores que cumplan 30 años de servicio para el Gobierno.
- 5.- Otros incentivos, estímulos, prestaciones y beneficios que determine el Gobierno.

La premiación se llevará a cabo el 25 de abril de cada año, "Día del Empleado Estatal" y fecha de celebración de la ceremonia de entrega de estímulos a los ganadores del "Concurso Anual del Empleado Estatal Distinguido".

Los estímulos y reconocimientos los concederá el Gobierno por conducto de la Comisión Mixta de Reconocimiento de Carrera Civil y/o la de productividad.

Por otra parte, para estimular la asistencia, puntualidad y permanencia en el trabajo y en consecuencia elevar el índice de productividad en las Entidades Públicas, se otorgará a los trabajadores estímulos económicos de otra índole.

Cuando el trabajador asista a laborar todos los días hábiles de una quincena y registre su asistencia diaria hasta el minuto cinco en todas las

ocasiones, se le otorgará estímulos económicos calculados como porcentajes del salario mínimo diario del área geográfica dependiendo de su nivel dentro del tabulador de sueldos de acuerdo a la tabla no. 3:

Tabla no. 3

Nivel	8.1	9.1	10.1	11.1	12.1	13.1	14.1
% S.M.D.	20	25	30	35	40	45	50

Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos contenidos en las Condiciones Generales de Trabajo del gobierno del estado de Campeche.

La puntuación por asistencia y permanencia en el trabajo se determinará porcentualmente y se calificará positivamente para el trabajador que asista habitualmente a sus labores y permanezca en su área de adscripción desarrollando funciones de intensidad y calidad que se requiere para elevar su productividad en el servicio público que presta.

La determinación de los puntajes se sujetará a los siguientes porcentajes (Tabla no. 4):

Tabla no. 4

Puntos	100	95	90	85	80
Porcentaje	100 %	99%	98%	97%	96%

Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos contenidos en las Condiciones Generales de Trabajo del gobierno del estado de Campeche.

El 100% es el número total de asistencia que debe tener el trabajador en el periodo de doce meses. Los porcentajes que siguen al 100% se calculan restando el número de inasistencias del trabajador en el periodo de referencia al número total de asistencias que debió haber tenido en el propio lapso. Se efectúa una regla de tres simple, multiplicando el resultado de la resta por 100 que corresponde al puntaje máximo y se divide entre el número total de días que debió asistir el trabajador.

### 3.1.12.- Salida

La relación laboral se dará por terminada de dos formas: sin responsabilidad para las entidades públicas y las causas de cese, de la primera se destacan: a) La renuncia del trabajador; b) Cese motivado por el trabajador, c) Fallecimiento del trabajador; d) Incapacidad permanente, física o mental, que impida al trabajador desempeñar sus labores. En la segunda serán: a) Abandono del empleo; b) Faltas de probidad u honradez o actos de violencia, c) Destruir intencionalmente cualesquiera elementos relacionados con el trabajo; d) Cuando el trabajador faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada; e) Cometer actos inmorales durante el trabajo; f) Revelar asuntos secretos o reservados de que tuviere noticias en razón de su trabajo; g) Poner al trabajador en peligro por imprudencia, descuido o negligencia la seguridad de la oficina o dependencia; h) Por incurrir al trabajo en estado de embriaguez o bajo una droga; i) Por prisión impuesta al trabajador; j) Si existe un *motivo razonable de pérdida de confianza*, aun cuando no coincida con las causas antes vistas, pero *sólo se aplicará a los trabajadores de confianza*; k) Falta de eficiencia, cuidado y esmero en el trabajo.

Cabe aclarar que la dependencia debe dar al trabajador aviso por escrito de la fecha y causas del cese.

### 3.1.13.- Observaciones

A pesar de las reformas o creaciones recientes de algunas leyes que componen el régimen jurídico del Gobierno del Estado de Campeche sigue existiendo la distinción entre los trabajadores de base y de confianza, provocando desigualdad de condiciones laborales entre ambos.

Como primer ejemplo, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Campeche, en su artículo 17 se menciona que los cambios de los titulares de los mandos superiores en las entidades no modifican la situación de los trabajadores de base ni afectan sus derechos, pero ello no impide

la reubicación de éstos. Esta situación provoca cierto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones.

En la misma Ley en el artículo 49 acerca de las causas de cese sin responsabilidad para las entidades, en la fracción XI se habla de que la pérdida de confianza sólo se dará por un motivo razonable, aún cuando no coincida con las causas que se mencionan en dicho artículo y solamente aplicará a los trabajadores de confianza.

Por otro lado, los trabajadores de confianza no pueden pertenecer a un sindicato y el peso de éste último en las decisiones en cuanto a los movimientos de personal y entrega de estímulos y recompensas, es de gran importancia

Prueba de ello es que tanto la Comisión Mixta de Productividad, la Comisión Mixta de Reconocimientos de Carrera Civil y la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene se integran por igual número de representantes de la entidad y del sindicato.

La entrega de reconocimientos a los trabajadores por la perseverancia y lealtad en los servicios prestados al Gobierno sólo se otorga a los trabajadores de base, ya que la valoración es de acuerdo a la antigüedad.

Así, el Gobierno del Estado de Campeche tiene como tarea pendiente la creación de una Ley que proteja los derechos de los trabajadores de confianza, como seguridad en el empleo, profesionalización, escalafón y el otorgamiento de estímulos y recompensas.

## 3.2 ESTADO DE MÉXICO

### 3.2.1.- Antecedentes

Los trabajadores se regían por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Federal del Trabajo, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de carácter estatal con fecha 30 de agosto de 1939.

Ante la necesidad de modernizar la administración pública se abrogó ésta última por la Ley de los Servidores Públicos del Estado y Municipios el día 23 de Octubre de 1998.

La administración de recursos humanos se llevaba a cabo de manera tradicional, como la ocupación de las plazas a través de nepotismos y compadrazgos, al igual que las promociones y el escalafón. También se destacaba la falta de exámenes para ingreso y la ocupación de dichas plazas por mérito y capacitación.

### 3.2.2.- Marco Jurídico

El régimen jurídico que regula las relaciones entre los servidores públicos y el gobierno estatal está constituido por varios ordenamientos jurídicos y administrativos entre los cuales destacan: La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPEM), Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAP), Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (LRSP), Ley de Seguridad Social Para los Servidores Públicos del Estado y Municipios, Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (LTSP), Acuerdo para la Constitución Mixta de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México, Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos Generales del

Poder Ejecutivo, Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo (RESP), Reglamento de Capacitación y Desarrollo para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México, Acuerdo para el Otorgamiento de Reconocimientos a Servidores Públicos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de México, Acuerdo para la Constitución de la Comisión Mixta de Capacitación, Acuerdo para la Constitución de la Comisión Mixta de Escalafón (CME) y Manual de Normas y Procedimientos de Desarrollo y Administración del Personal (MADAP).

### 3.2.3.- Tipo o Modelo de Servicio Civil

El Estado de México cuenta con un *sistema de servicio civil incipiente* ya que tiene la parte fundamental del ingreso al servicio donde se pide acreditar por medio de exámenes correspondientes los conocimientos y aptitudes necesarios para el desempeño del puesto, el sistema de promoción se lleva a cabo a través de la capacitación y el catálogo de puestos. Existe (al menos en teoría) la realización de exámenes donde el sindicato no tiene ninguna injerencia sobre la decisión del personal a seleccionar.

Existe una Comisión encargada específicamente del concurso escalafonario y todos aquellos factores de evaluación en la preparación, antigüedad, factores de demérito y de la acreditación de sanciones que establezcan los ordenamientos legales.

Las evaluaciones del desempeño se realizan de manera semestral, al igual que los cursos de capacitación y adiestramiento que cursan los funcionarios.

La terminación de la relación laboral se da por diversas causas entre otras renuncia del servidor público, mutuo consentimiento de las partes, vencimiento, término o conclusión de la obra, muerte del servidor, etc.

### 3.2.4.- Objetivos del Gobierno del Estado de México en la Administración de Recursos Humanos

A los nuevos retos que se enfrenta la administración pública, el gobierno del Estado desea responder con una nueva Legislación que funja como vigilante de los derechos que asisten hasta ahora a los servidores públicos, quiere que se prevenga el nuevo orden para normar el destierro de ineficiencias e irregularidades en donde éstas existan, propiciando el estímulo y aliento al servidor público profesional, responsable y comprometido con la función pública.

Así, es el propósito fundamental del gobierno del estado el modernizar los ordenamientos legales para servir con honestidad y eficiencia a una sociedad cada vez más compleja y exigente. Así, las iniciativas de regulación de las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores públicos establecen nuevas medidas para tutelar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, como: protección al salario, los niveles de *estabilidad laboral* y el *establecimiento de un sistema de profesionalización del servicio público* que prevé la participación indispensable de los servidores públicos.

El gobierno del Estado de México parte de la concepción del servicio público entendido más allá de la simple relación de trabajo, sino como una función que vincula intereses e ideales particulares con los intereses de la sociedad. Ante esto, se habla genéricamente de servidores públicos y no de trabajadores, con ello, se unifica el concepto de servicio público de quienes lo ejercen.

El objetivo del gobierno del estado es que el proceso de modernización y simplificación administrativa que ha emprendido debe abarcar a todos los ámbitos de la administración para garantizar la eficiencia y honestidad, en este sentido, lo relativo a la administración y desarrollo de los servidores públicos resulta imprescindible.

### 3.2.5.- Factores Políticos

El gobernador al ver la falta de una Ley que regulara de manera equitativa a los trabajadores de confianza y asegurara la permanencia de los trabajadores de base decidió, proponer dicha iniciativa de Ley ante el Congreso del Estado, esperando su pronta aprobación. Con ello lograría la legitimidad hacia su gobierno y el apoyo tanto de los trabajadores de base como los de confianza.

Con las reservas y la total negación por parte del gobierno del estado para aclarar esta parte de la aprobación, se declara que la votación de la Ley se acordó de manera unánime, sabiendo los legisladores de antemano, que tal reglamentación era necesaria para el correcto desarrollo de las relaciones entre los trabajadores y el gobierno del estado.

La aprobación de la Ley se logró en el primer momento que el entonces gobernador del Estado, César Camacho Quiroz, la envió al Congreso como una iniciativa de ley, esto se debe a que la mayoría de los legisladores pertenecían al Partido Revolucionario Institucional, al cual pertenecía también el Gobernador del estado en turno.

### 3.2.6.- El papel del Sindicato

El Sindicato de Servidores Públicos Generales está constituido para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. Los servidores públicos de confianza no podrán ser miembros de los sindicatos, por ello, cuando los servidores públicos sindicalizados desempeñen un puesto de confianza quedarán en suspenso todas las obligaciones y derechos sindicales.

El sindicato representa a sus miembros en la defensa de los derechos individuales y colectivos que les correspondan, sin perjuicio para actuar o intervenir directamente, pudiendo cesar, a petición del servidor público representado por el sindicato la intervención de este último.

### 3.2.7.- Estructura Administrativa

Actualmente, el gobierno estatal se encuentra conformado por 12 dependencias de las cuales la Secretaría de Administración es la dependencia encargada de operar los sistemas de administración de recursos humanos, materiales, técnicos e informativos de la administración pública estatal. Esta secretaría está compuesta por cinco direcciones: la de Desarrollo y Administración de Personal, la de Recursos Materiales, la de Control Patrimonial, la de Organización y Documentación y la del Sistema Estatal de Informática. Adicionalmente, esta dependencia coordina y controla al organismo público descentralizado denominado Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.

La Dirección General de Desarrollo y Administración del Personal es la unidad administrativa que tiene a su cargo la profesionalización de los servidores públicos. Entre las funciones de esta dirección se encuentran las de: a) realizar los pagos a los servidores públicos, en tiempo y forma, y con estricto apego a las políticas establecidas; b) la de controlar y registrar a la totalidad de los empleados al servicio del gobierno del estado; c) la de capacitar al personal y definir los puestos que la administración pública requiere para el cumplimiento de sus funciones, la de controlar el escalafón de los burócratas y la de seleccionar al personal a ingresar; d) se encarga del cumplimiento de las obligaciones que por convenios se establecen con los sindicatos; e) del control en materia de personal para los organismos auxiliares y fideicomisos y de la promoción de programas de recreación e integración familiar.

### 3.2.8.- Ingreso

Para ingresar al servicio público en el Estado de México se requiere: a) presentar una solicitud utilizando la forma oficial autorizada por la institución pública de que se trate; b) nacionalidad mexicana; c) Pleno ejercicio de derechos civiles y políticos, d) acreditar, cuando proceda, el Servicio Militar Nacional; e) No

tener antecedentes penales por delitos internacionales; f) No haber sido separado anteriormente del servicio; f) Tener buena salud; g) Cumplir con los requisitos que establezcan los diferentes puestos; h) Acreditar por medio de exámenes correspondientes los conocimientos y aptitudes necesarios para el desempeño del puesto; i) No estar inhabilitado para el ejercicio del servicio público.

Para iniciar la prestación del servicio se necesita tener el nombramiento o contrato respectivo. Para ello es necesario que el servidor pública rinda la protesta de Ley y asimismo tome posesión del cargo.

### 3.2.9.- Promoción

En el Estado de México se manejan varios sistemas de promoción. Uno de ellos es la capacitación del servidor público, la cual es vista como la fuerza motriz del ser humano, encontrándose en ella la base para que los funcionarios puedan elevar sus niveles de desempeño, al proporcionarles los conocimientos y herramientas necesarias para que realicen adecuadamente sus funciones, para que brinden un servicio útil, ágil y oportuno a la ciudadanía. Asimismo la capacitación les facilita el acceso a puestos de mayor responsabilidad y nivel salarial, es decir, es un instrumento para mejorar el servicio al cliente.

En el Sistema Integral de Administración del Personal, lo anterior es un punto importante que ha recibido mayor atención. Se puede observar en la necesidad expresada por el gobierno estatal, desde el anterior sexenio, por hacer más eficaz, eficiente y legítima la administración pública local a través de la capacitación. Por ello se han incrementado los esfuerzos por capacitar cada vez más a los funcionarios públicos generales (de base), mientras que en los mandos medios no se registra una tendencia clara. Mientras que la capacitación de los empleados públicos generales se incrementó en un 59.45% de 1994 a 1998, el número de horas hombre de capacitación en mandos medios para ese periodo decreció en un 38.08%<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Información proporcionada por el Lic. Carlos Martínez Castelán. Director de Administración del Gobierno del Estado de México.

El otro sistema que compone la promoción en el Estado es el catálogo de puestos, el cual funge como un instrumento administrativo en el que se describen y clasifican los puestos, de acuerdo a su análisis y evaluación respectivas. Fue emitido en 1999 regularizando la situación de 7023 empleados subpagados, 1443 empleados sobrepagados y 5618 empleados que ocupaban un puesto que no correspondía a su función. Los puestos que aparecen en el catálogo se dividen de la siguiente manera: Superiores de Confianza, Mandos Medios de Confianza, de Enlace y Apoyo Técnico de Confianza, Operativos de Confianza y Operativos Generales<sup>6</sup>.

El catálogo de puestos de cada dependencia señala la denominación del puesto el cual debe ser coincidente con la función asignada a los servidores públicos. Asimismo asociado a cada puesto se especifica el grupo, la rama, el número de puesto, el nivel salarial que le corresponde y, en su caso el rango salarial determinado para el mismo. El código resultante es el puesto.

Cuando un individuo aspira a ocupar una vacante, deberá participar en un concurso y la comisión de escalafón dictamina quién habrá de ocupar la vacante. En dicho concurso podrá participar el personal de cualquier dirección, habiendo la posibilidad de movilidad horizontal y vertical. Pero cuando sea una persona de recién ingreso a la administración pública, que desea ocupar un puesto catalogado dentro de los empleados públicos generales, deberá hacerlo en la última rama.

La realización de exámenes tiene un beneficio directo: permite eliminar la discrecionalidad y el favoritismo en la selección del personal, garantizando así la selección de personal mejor calificado. Un aspecto relevante es que, a diferencia de antes, el sindicato no tiene injerencia sobre la decisión del personal a seleccionar. Esto implica un importante avance ya que la intervención del sindicato generaba espacios de poder y discrecionalidad, donde el acceso a cargos públicos dependía más de las relaciones de poder que por capacidades laborales.

---

<sup>6</sup> En este caso los únicos que cuentan con estabilidad en el empleo son los puestos operativos generales que es el equivalente a jefe de departamento. El resto de los empleados son designados de manera directa o indirecta por el Gobernador del Estado (Art. 77, fracción XIV de la CPEM: artículo 9 de la LOAP).

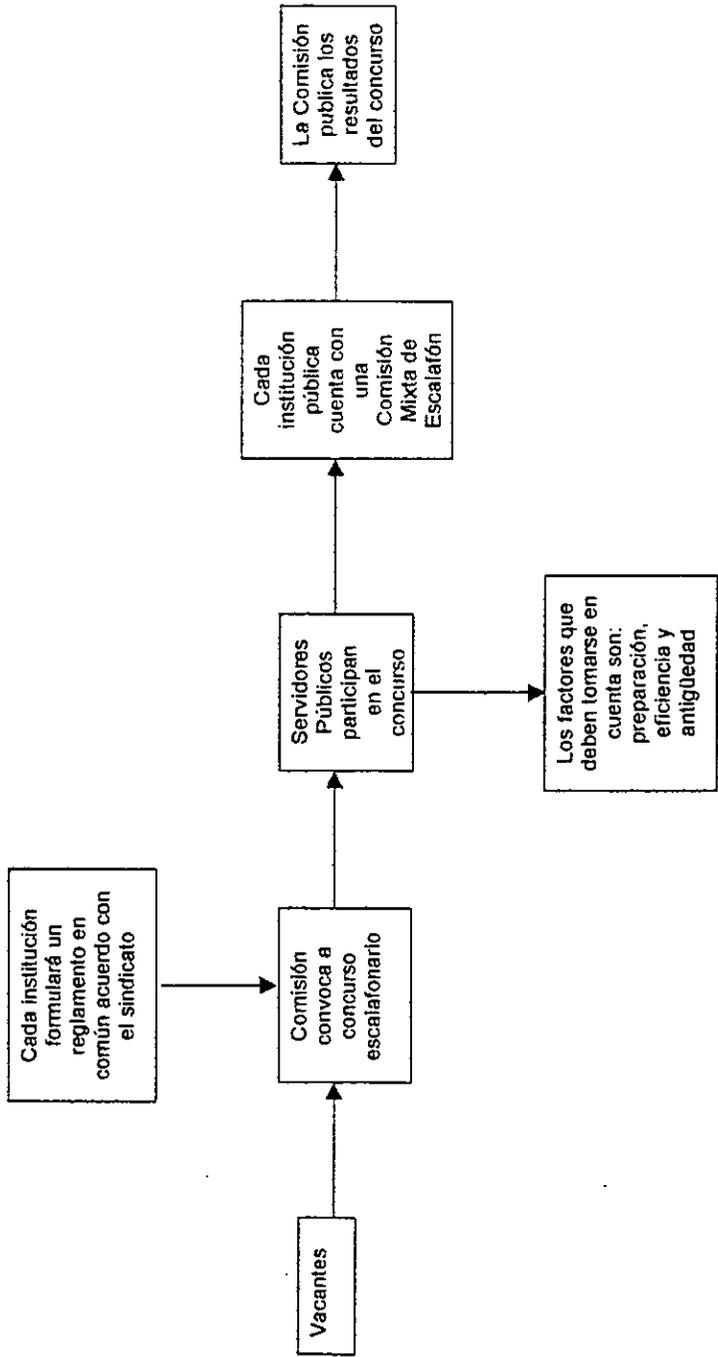
### 3.2.10.- Escalafón

En el Estado de México la aplicación del Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo (RESP) corresponde a la Comisión Mixta de Escalafón (Art. 110, 114, 115 de la LTSP). En el RESP se entiende por escalafón al sistema organizado para efectuar promociones de ascenso, considerándose como promoción de ascenso todo cambio a un puesto de nivel salarial superior. En este mismo reglamento, se entiende por unidad escalafonaria la estructura jerárquica que se integra por todos los servidores públicos que laboran en una dependencia, al interior de un grupo o rama de puestos dada. La clasificación escalafonaria es la asignación dada a cada uno de los servidores públicos en base al grupo, rama, puesto, plaza y categoría que le corresponda<sup>7</sup>.

El concurso escalafonario se realiza de la siguiente manera:

---

<sup>7</sup> La RESP entiende por *Grupo* al conjunto de ramas de puestos afines entre sí. *Rama* es el conjunto de puestos cuyas funciones son análogas y representan las posibilidades de carrera de los servidores públicos a través de un escalafón funcional e interrelacionado. *Pie de rama* es aquél donde se puede ingresar a una rama por puestos específicos. *Puesto* es la unidad de trabajo impersonal compuesta por un conjunto de tareas, responsabilidades, funciones y condiciones específicas. *Plaza* es la unidad presupuestal que en número variable corresponde a cada puesto. *Categoría* es la clave para identificar el título del puesto, grupo, rama funcional, nivel y rango salarial correspondiente al puesto (Art. 44).



Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos contenidos en el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo.

Cabe mencionar que son seleccionados aquellos que acrediten mayor calificación en la valoración de los factores escalafonarios.

Según el RESP, el puntaje total considerado para el concurso escalafonario es calculado de la manera siguiente: Preparación + Eficiencia + Antigüedad – Deméritos = Puntaje Total. Los factores de preparación (45%), eficiencia (35%) y antigüedad (20%) suman en total un valor de 100 puntos (Art. 99).

Los aspectos que se consideran para evaluar la preparación son:

- I.- Grado máximo de estudios, con un puntaje de 2 hasta 20 puntos de acuerdo al grado.
- II.- Actualización y superación profesional, con un máximo de 15 puntos.
- III.- Examen teórico-práctico con una calificación máxima de 10 puntos en escala de 0 a 10.

Para evaluar la antigüedad se considera la permanencia ininterrumpida de los servidores públicos como se muestra en la tabla no. 5:

Tabla no. 5

	3-6 años	6-9 años	9-12 años	12-15 años	15-18 años	18-21 años	21-24 años	24-27 años	Más de 27 años
Servicio	4	6	8	10	12	14	16	18	20
Puesto	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Nota: Para obtener el puntaje final de este factor, se suman los puntos obtenidos y se divide el resultado entre 1.5.

Fuente: Elaborado por la autora en base los datos contenidos en el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo.

Los factores de demérito son aquellos actos que afecten los resultados de la función asignada. El servidor público que incurra en una falta que se califique como tal, se hace acreedor, independientemente de las sanciones que establezcan otros ordenamientos legales, a una sanción que reportada por escrito forma parte de su expediente. Cabe aclarar que sólo serán considerados los factores de demérito en los que haya incurrido el servidor público en el último año y su valoración se calcula como sigue (tabla no. 6):

Tabla no. 6

	Puntos de demérito
I.- Por cada llamada de atención	1
II.- Por cada amonestación	2
III.- Por cada día de suspensión de sueldo y funciones	3

Fuente: Elaborado por la autora en base los datos contenidos en el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo.

La puntuación de demérito escalafonaria será calculada por el coordinador administrativo o equivalente de la dependencia a la que está adscrito el servidor público, quien hará de conocimiento por escrito del secretario técnico de la comisión.

### 3.2.11.- Permanencia

En esta parte se destaca como elemento importante para la permanencia la profesionalización de los servidores públicos. De acuerdo al artículo 99 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, las instituciones públicas deberán establecer un sistema de profesionalización que permita el ingreso a los aspirantes más calificados y garantice la estabilidad y movilidad laboral de los servidores públicos conforme a su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio a través de la adopción de sistemas de profesionalización.

Este artículo no señala una distinción entre los empleados públicos generales y los empleados públicos de confianza, por lo cual, podría suponerse que hace referencia a ambos tipos de empleados. En lo que respecta a los empleados públicos generales, se cuenta con un sistema de profesionalización de los servidores públicos generales que se conforma de cinco subsistemas: estructura salarial, catálogo de puestos, capacitación y desarrollo, evaluación del desempeño y estructura de ascensos escalafonarios.

### 3.2.12.- Evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño es una tarea de suma importancia, es quizá la parte más importante y compleja del servicio civil. A través de la evaluación periódica del desempeño, es como se confrontan las expectativas acerca de lo que se esperaba de un integrante del grupo de trabajo con la que en realidad se obtuvo, es también la oportunidad que tiene un superior para conocer los aspectos positivos de un subalterno, para reforzarlo y motivarlo; o bien para detectar las fallas y así buscar los medios para superarlas.

Las evaluaciones del desempeño se realizan semestralmente, al igual que los cursos de capacitación y adiestramiento que cursan los funcionarios. En el primer caso, se utilizan 14 formatos específicos que se aplican de acuerdo al tipo de puesto que ocupe el funcionario. En estos formatos se evalúan aspectos como: porcentaje de asuntos analizados oportunamente para su trámite, porcentaje de documentos elaborados sin errores, en tiempo y forma, porcentaje en el nivel de cumplimiento en el avance de los programas asignados, porcentaje de cumplimiento de los objetivos institucionales, etc. Es importante mencionar que, de acuerdo al marco normativo, cuando un servidor público no cumple con las tareas, responsabilidades y funciones asignadas, éste recibe una sanción (art. 19 RESP)<sup>8</sup>. En cambio, si muestra un incremento en su productividad recibe una compensación monetaria.

En cuanto a los cursos de capacitación también existe una evaluación del desempeño y un incentivo económico que es entregado a los 10 mejores promedios. Para la calificación del curso se consideran dos aspectos, evaluación de conocimientos (1 al 10) y puntualidad y asistencia a los cursos (1 al 10).

---

<sup>8</sup> Lo acredita el superior inmediato al menos con nivel de Jefe de Departamento, con visto bueno del Director General y homólogo y del Coordinador Administrativo. Para ello se realiza un estudio previo y se emite un dictamen, ambos realizados por la Comisión Mixta de Escalafón, erigida en Comisión de Honor y Justicia. Dicho dictamen debe emitirse dentro de los tres primeros meses a partir de que el servidor público tome posesión del puesto (Art. 19 de el RESP).

### 3.2.13.- Estímulos y recompensas

Los estímulos son entregados por los siguientes motivos: Puntualidad y asistencia, desempeño destacado, decanato (el cual sólo se otorga a los profesores), obtener calificación de 10 puntos y asistencia perfecta a cursos de capacitación, brindar atención personal, eficiente y esmerada al público. Dichos estímulos pueden ser mensuales, trimestrales, cuatrimestrales, semestrales o anuales.

Las recompensas al mérito se otorgan por: 30 años de servicio, desempeño destacado y sobresaliente, realización de estudios o investigaciones valiosas para el Estado, al valor heroico y al mérito. Las recompensas consisten en un premio en numerario, que varía de acuerdo a la modalidad.

### 3.2.14.- Salida

La salida del servicio público se maneja de tres formas: por terminación, por suspensión y por rescisión de la relación laboral. La primera se refiere a aquella en la que la responsabilidad no reside en las instituciones públicas y ocurre por: a) renuncia del servidor público; b) mutuo consentimiento de las partes; c) vencimiento, término o conclusión de la obra determinantes de la contratación; d) muerte del servidor público y e) Incapacidad permanente del servidor público que le impida el desempeño de sus labores.

Las causas que originan la suspensión de la relación laboral son: a) El padecimiento de alguna enfermedad, por parte del servidor público, que implique peligro para las personas que laboran con él; b) Tener licencia sin goce de sueldo por incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad; c) El arresto del servidor público; d) La prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria; e) Las previstas por otros ordenamientos aplicables e impuestas por la autoridad competente y las que determinen en las condiciones generales de trabajo de las instituciones públicas o dependencias; f) Las licencias otorgadas sin goce de sueldo para desempeñar cargo de elección popular o comisiones sindicales.

En cuanto a la rescisión de la relación laboral sólo se llevará a cabo por causa justificada y bajo los siguientes motivos, sin responsabilidad para las instituciones públicas: a) Engañar al servidor público con documentación o referencias falsas que le atribuyan capacidad, aptitudes o grados académicos de que carezca; b) Tener asignada más de una plaza en las misma o diferentes instituciones públicas o dependencias, al igual que cobrar un sueldo sin desempeñar funciones; c) Incurrir durante sus labores en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amenazas, injurias o malos tratos en contra de sus superiores o compañeros; d) Incurrir en cuatro o más faltas de asistencia a sus labores sin causa justificada dentro de un lapso de 30 días; e) Abandonar las labores sin autorización previa o razón justificada; f) causar daños intencionalmente a edificios, obras, equipo y todo lo relacionado con el trabajo; g) Cometer actos inmorales durante el trabajo; h) Revelar los asuntos confidenciales o reservados calificados así por la dependencia donde labore; i) Comprometer por su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad de la dependencia donde preste servicio; j) Desobedecer sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores en relación al trabajo desempeñado; k) Concurrir al trabajo en estado de embriaguez, bajo la influencia de algún narcótico, droga o enervante; l) Portar armas de cualquier clase durante las horas de trabajo; m) Suspender las labores sin la debida autorización; n) Incumplir disposiciones establecidas en las condiciones generales de trabajo de la institución pública; ñ) Ser condenado a prisión después de sentencia ejecutoriada; o) Portar o hacer uso de credenciales de identificación no autorizadas por la autoridad competente; p) Sustraer tarjetas o listas de puntualidad y asistencia del lugar designado para ello, ya sea del propio servidor público o la de otro.

La institución pública debe dar aviso por escrito al servidor público de manera personal, de la fecha y causas de la rescisión de la relación laboral.

### 3.2.15.- Observaciones

El Sistema Profesional de Servidores Públicos Generales en el Estado de México se encuentra bien diseñado lo que haría pensar que existe un servicio civil de carrera que regula las relaciones laborales de los empleados públicos generales, pero debe tomarse en cuenta que los reglamentos de escalafón y evaluación del desempeño no eran aplicados hasta febrero del 2001 aunado a que tampoco se han realizado trabajos para incorporar a los mandos medios a un sistema profesional.

De acuerdo al Director General de Administración de Personal, la primera evaluación del desempeño se realizará posteriormente, sin especificar fecha. El reglamento de escalafón requiere de una evaluación para ser aplicado. Con esto puede concluirse que dichos reglamentos no son aplicables.

Por otra parte, no se ha trabajado para implantar un Reglamento del Sistema Profesional de los Servidores Públicos de Confianza. La ex – Directora General de Administración y Desarrollo del Personal, la Licenciada Sylvia Pérez Campuzano, planteó la necesidad de desarrollar dicho reglamento, pero con el cambio de Administración y siendo la Directora relevada de su cargo, dicha idea no llegó a concretarse.

A pesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 se señala que “se promoverá en la función pública el ingreso, la movilidad y la permanencia del personal con base en el mérito y la idoneidad, como sustento de un servicio civil o profesional de carrera administrativa”, hasta la fecha no se ha emprendido ninguna acción para el logro de dicho objetivo.

Se puede destacar que las dos áreas responsables de emprender reformas en la administración de personal no son generadoras de iniciativas de reforma,

Por lo que las probabilidades de que el personal sea administrado con criterios meritocráticos son reducidas.

Puede concluirse entonces que la administración del Lic. Arturo Montiel tiene como tareas pendientes el aplicar la normatividad vigente y por otro lado impulsar la profesionalización del personal de confianza.

### **3.3 DISTRITO FEDERAL**

#### **3.3.1.- Antecedentes**

La estructura administrativa que había funcionado desde hacía tiempo era ya obsoleto, porque en ella confluyeron la falta de calidad en el servicio, la corrupción y en muchos casos el nepotismo en el reclutamiento de quienes se incorporaban al ejercicio del servicio público, teniendo como resultado que la actividad de los servidores públicos estuviera carente de calificación técnica y profesional en muchos de los puestos de gobierno.

Era necesario que la administración pública del Gobierno del Distrito Federal respondiera a las exigencias ciudadanas e iniciara un proceso de reforma administrativa, permitiendo la existencia de un servicio público de calidad, que se desempeñe con eficiencia y que desterrara para siempre el compadrazgo, la corrupción y el clientelismo político.

Por ello, considerando que la calidad y eficiencia en el desempeño de las funciones debe ser una condición que se debe cumplir por parte de los trabajadores al servicio del gobierno del Distrito Federal, dicha calidad y eficiencia deben responder a las expectativas de cambio que demandó la ciudadanía a sus gobernantes en las elecciones del 6 de julio de 1997.

#### **3.3.2.- Marco Jurídico**

El régimen jurídico que regula las relaciones entre los servidores públicos y el gobierno del Distrito Federal está constituido por varios ordenamientos jurídicos y administrativos entre los cuales destacan: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, y supletoriamente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### 3.3.3.- Tipo o Modelo de Servicio Civil

El tipo de sistema de administración de personal en el Distrito Federal es *Servicio Civil Incipiente*, el ingreso se integra por el reclutamiento, la selección, la emisión del dictamen y la emisión del nombramiento, esto se basa en los principios de igualdad de oportunidades y méritos de los aspirantes.

La promoción y la permanencia tienen su base en la evaluación del desempeño y la profesionalización y son de dos tipos horizontales y verticales con convocatoria correspondiente.

La evaluación del desempeño se realiza de manera anual en base a los lineamientos que expida el consejo. La Oficialía Mayor puede hacer observaciones respecto de las evaluaciones del desempeño que realicen los Comités, lo que provocaría cierta discrecionalidad.

La salida se realiza entre otras causas por dejar de participar en los cursos que se establezcan, renuncia al cargo, empleo o comisión de que se trate, etc.

### 3.3.4.- Objetivos del Gobierno del Distrito Federal en la Administración de Recursos Humanos

Establecer el servicio público de carrera en el gobierno del Distrito Federal puede ser el instrumento de transformación fundamental del servicio público en cuanto a eficacia, honradez, transparencia e imparcialidad en la administración gubernamental. Por Ley los servidores públicos tienen garantizada la estabilidad en el empleo y la promoción escalafonaria, estos son derechos que deben respetarse y que no se pueden afectar en lo más mínimo.

Por ello se piensa que el establecimiento del servicio público de carrera es una figura que a cambio de cumplir con un servicio de calidad y eficiencia dentro del quehacer cotidiano de los servidores públicos del gobierno del Distrito Federal existe la posibilidad de mejorar sus percepciones, independientemente de las que por supuesto les corresponden como servidores públicos.

Esto significa que los trabajadores del Gobierno de la Ciudad de México, si así lo desean, podrán incorporarse al programa de servicio público de carrera,

donde tendrán acceso a una mayor capacitación y un mejoramiento substancial en sus tareas como servidores públicos.<sup>9</sup>

Por ello se considera que el mejoramiento de los servicios que presta el gobierno del Distrito Federal a los habitantes de la Ciudad de México debe ser de la mejor calidad y eficiencia, asumiendo plenamente que dichos conceptos no se refieren exclusivamente a criterios de carácter eficientista, sino que son condiciones de responsabilidad y compromiso con la ciudadanía, que tiene el derecho a un mejor servicio en el quehacer público.

### 3.3.5.- Factores políticos

El 5 de Noviembre de 1997, el diputado Fernando Pérez Noriega presentó ante el Pleno de la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal una iniciativa de Ley de Servicio Civil de Carrera, suscrita por los Integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Nacional. Fue turnada para su dictaminación ante la Comisión de Administración Pública Local.

El 15 de Abril del 1998, el Diputado Francisco Ortiz Ayala, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el Pleno de la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal una iniciativa de Ley que propone el establecimiento de un Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual fue turnada para su dictaminación ante la Comisión de Administración Pública Local.

El 25 de Abril de 1999, el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Jefe del Gobierno del Distrito Federal, presentó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una iniciativa de Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, que al igual que las dos anteriores, que fue turnada para su dictaminación ante la Comisión de Administración Pública Local.

El 26 de abril de 1999 los integrantes de la Comisión de Administración Pública Local acordaron dictaminar conjuntamente las iniciativas que se tenían.

---

<sup>9</sup> Desarrollado ampliamente en Vázquez Jiménez, Jaime Enrique. Modelo Administrativo para la configuración del Servicio Civil de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal. Estado de México. Memoria de Desempeño Profesional. 1999.

Cabe hacer mención que dicha consideración se debió primordialmente a que la mayoría en la Cámara en esos momentos era perredista y por lo tanto, con la aprobación de la Ley se legitimaría más la administración.

El resultado de la votación dentro del Congreso fue de 36 votos a favor, cero votos en contra y cero abstenciones. En consecuencia se aprobó la Ley de Servicio Público Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal el 13 de Junio del 2000.

### 3.3.6.- El papel del sindicato

Se requiere el desarrollo de un clima de análisis y reflexión en el cual no sólo deban participar los trabajadores del gobierno del Distrito Federal sino también los actuales funcionarios del gobierno y especialistas en la materia.

Sin menoscabo de los derechos adquiridos por los propios trabajadores del Gobierno del Distrito Federal y tomando como base los primeros intercambios promovidos por algunos grupos del Sindicato de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, así como las reuniones llevadas a cabo con especialistas en el tema, se llegó a la conclusión de que la Reforma de la Administración Pública Capitalina pasa necesariamente por la puesta en práctica del denominado Servicio Público de Carrera o la profesionalización del servicio que prestan los servidores públicos que laboran dentro del gobierno de la Ciudad de México.

### 3.3.7.- Estructura Administrativa

El gobierno del Distrito Federal se encuentra conformado por 11 Secretarías, la Procuraduría General de Justicia, la Contraloría Central, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y finalmente la Oficialía Mayor. Ésta última se encarga del despacho de las materias relativas a *la administración y desarrollo de personal; al servicio público de carrera; a la modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y, en general, la administración interna del Distrito Federal.*

Dependen de la Oficialía Mayor la *Dirección General de Administración de Personal, Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera, Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales; y la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario.*

### 3.3.8.- Ingreso

El Servicio Público de Carrera es el instrumento para la profesionalización de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, sustentado en el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente, con el propósito de que la administración pública cumpla con los programas y alcance sus metas con base en la actuación de personal calificado que preste servicios de calidad, con imparcialidad, libre de prejuicios, con lealtad a la institución, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de los habitantes del Distrito Federal.

Esto se logrará a través de reglas claras, justas y equitativas y de procedimientos transparentes que determinarán el ingreso, permanencia y desarrollo de los Servidores Públicos de Carrera, evaluando su capacidad, desempeño y méritos de igualdad de oportunidades.

El proceso de ingreso al Servicio Público de Carrera se integra por las siguientes fases:

I.- Reclutamiento.

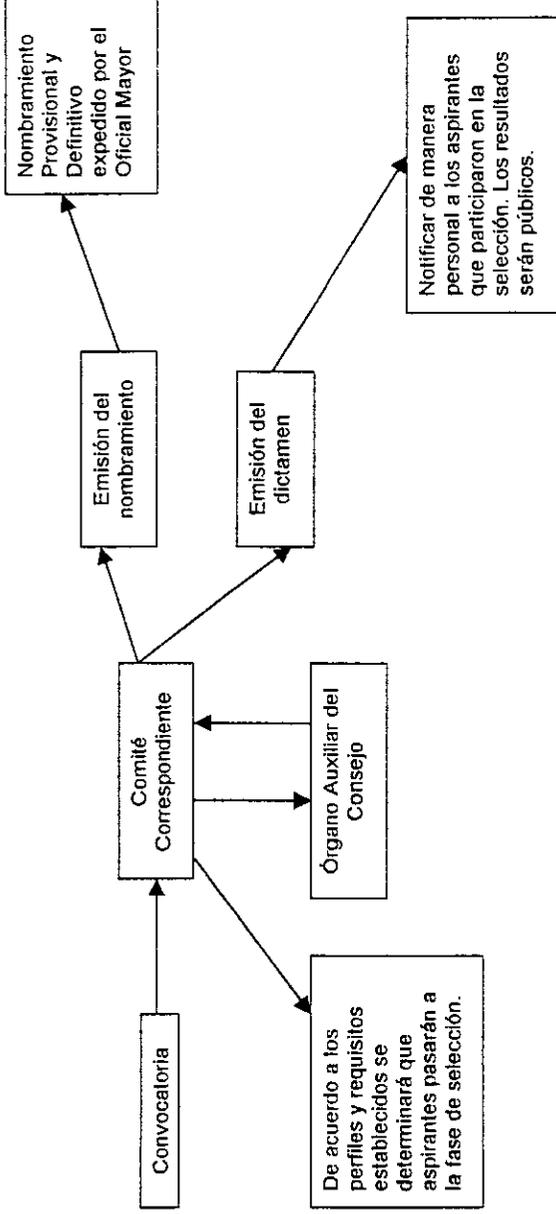
II.- Selección.

III.- Emisión del dictamen.

IV.- Emisión del nombramiento.

Dicho proceso atenderá a los principios de igualdad de oportunidades y méritos de los aspirantes para lo cual se tomará en cuenta los conocimientos idóneos para el puesto y la experiencia administrativa, según el perfil del puesto que marque el Catálogo.

Las 4 etapas del proceso de ingreso se realizan de la siguiente manera:



Fuente: la Elaborado por la autora con base en los datos contenidos en Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.

Cabe aclarar que el nombramiento provisional es aquel que se expide a todos los servidores Públicos de Carrera de nuevo ingreso al Sistema, teniendo una vigencia de seis meses contados a partir de la fecha de su expedición. El nombramiento definitivo es aquel que se expide a solicitud del Comité, tiene un carácter permanente y otorga al servidor público de carrera los derechos establecidos en la Ley.

Si el servidor público cuenta con un nombramiento definitivo puede reincorporarse a la Administración Pública del Distrito Federal, procediendo sólo en caso de que se haya separado del Sistema de manera voluntaria.

### 3.3.9.- Promoción

Para el desarrollo de los servidores públicos se tendrán en cuenta dos criterios: la evaluación del desempeño y la profesionalización, ya que los servidores obtendrán puntos por estos criterios –otorgados por el órgano auxiliar del Consejo- los cuales les servirán para determinar su promoción dentro del Sistema.

Las promociones pueden ser de dos tipos: Horizontales, es decir, cuando ascienda de un nivel a otro dentro de su mismo puesto y verticales cuando ascienda a un puesto de jerarquía inmediata superior.

Para que un Servidor Público obtenga una promoción horizontal debe solicitarla a su Comité, el cual tomando en cuenta el desempeño y la profesionalización del servidor público solicitante, dictaminará si procede o no la promoción.

En caso de que la promoción sea vertical deberá otorgarse por concurso, previa convocatoria del Comité correspondiente.

### 3.3.10.- Escalafón

La profesionalización de los servidores públicos de carrera tiene por objeto fomentar su formación, a fin de que cuenten con aptitudes, conocimientos,

habilidades y destrezas para desempeñar la función pública con calidad y eficiencia.

La profesionalización se llevará a cabo a través de dos programas: la Actualización y la Especialización. El diseño e implementación de dichos programas estará a cargo del órgano auxiliar del Consejo, de acuerdo a las necesidades de la Administración Pública Local, a las directrices que dicte el Consejo y a las solicitudes de los Comités. Los cursos que se realicen tendrán valor curricular y otorgarán puntos.

El programa de actualización es de carácter permanente teniendo como finalidad el asegurar que los servidores públicos adquieran la información actualizada en las materias vinculadas a su función. El programa se integra de cursos que establece el órgano auxiliar del consejo, los cuales pueden ser optativos u obligatorios, otorgando también puntos a los servidores públicos que los acrediten.

Por otra parte, el programa de especialización es de carácter permanente teniendo como propósito que los servidores públicos profundicen en conocimientos necesarios para el desarrollo de sus funciones. Se integra con los cursos que establezca el órgano auxiliar del Consejo y son de carácter optativo.

### 3.3.11.- Permanencia

Para el gobierno del Distrito Federal la permanencia y desarrollo constituyen los ejes fundamentales del sistema y tienen por objeto garantizar la estabilidad administrativa y la promoción de los servidores públicos de calidad. La permanencia es la prerrogativa de los servidores públicos para realizar las funciones de su puesto de manera continua, estable y con un adecuado desempeño que permita la consecución de los objetivos de las metas y programas del gobierno al igual que servicios públicos de calidad. Asimismo el desarrollo es el mejoramiento continuo en los niveles y percepciones de los servidores públicos de carrera sustentado en el reconocimiento a las capacidades, habilidades y

méritos para realizar una carrera y obtener promociones dentro de la administración pública del Distrito Federal.

### 3.3.12.- Evaluación del desempeño

Los Comités evaluarán anualmente el desempeño de los servidores Públicos de Carrera de su dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, con base en los lineamientos que para el caso expida el Consejo.

La evaluación que realicen los Comités comprenderá los siguientes aspectos:

I.- Un diagnóstico general.

II.- Consideraciones sobre el desempeño de los Servidores Públicos de Carrera.

III.- Recomendaciones generales y determinaciones individuales que califiquen con puntuación a cada uno de los Servidores Públicos de Carrera.

Los resultados de las evaluaciones se remitirán a la Oficialía Mayor para efectos de su registro y debe notificarse por lista a los Servidores Públicos de Carrera evaluados. Cabe aclarar que la Oficialía Mayor puede hacer observaciones respecto de las evaluaciones del desempeño que realicen los Comités y las comunicará al Consejo para los efectos procedentes.

### 3.3.13.- Estímulos y recompensas

Los servidores públicos que pertenezcan al Servicio Público de Carrera tendrán los siguientes beneficios:

a) Estabilidad en el cargo, empleo o comisión que ocupan, salvo que por motivos presupuestales desaparezcan las plazas; b) Participar en los procedimientos de promoción y ocupación de vacantes, c) Participar en los cursos de actualización y especialización; d) Obtener autorización de reducción en sus jornadas de trabajo; e) Obtener constancia de aprobación de los cursos y sus respectivas puntuaciones; f) Evaluación del desempeño y profesionalización de manera imparcial y objetiva, brindando oportunidades para mejorar en los casos de

evaluaciones bajas; g) Adscripción a otras áreas de la administración pública; h) Preservar la plaza originalmente asignada, sin demérito de que pueda ocupar cargos de estructuras superiores a los señalados en el artículo 5º de la Ley del servicio Público de Carrera; i) Estar inscrito en el padrón de candidatos a vacantes.

### 3.3.14.- Salida

Las causas de baja del servicio público de carrera son las siguientes:

- I.- Dejar de participar en los cursos que se establezcan sin causa justificada.
- II.- Dejar de prestar el Servicio Público por más de seis meses sin causa justificada.
- III.- Renuncia al cargo, empleo o comisión que ocupe.
- IV.- Dejar de obtener la puntuación mínima para su permanencia.
- V.- Haber sido condenado en sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, calificado como grave por la Ley.
- VI.- Haber sido sancionado administrativamente, mediante resolución firme, con su suspensión, destitución o inhabilitación del empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal.

El servidor público podrá interponer el recurso de inconformidad en los siguientes actos:

- I.- La exclusión o limitación a participar en los beneficios señalados anteriormente.
- II.- El resultado de la evaluación practicada a sus exámenes.
- III.- La resolución de baja del servidor público de carrera.
- IV.- La resolución que niegue el ingreso al Servicio Público de Carrera.

El recurso de inconformidad se resolverá conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, le corresponderá a la Oficialía Mayor atender el procedimiento de recurso, por ello, los servidores públicos recurrentes deberán interponer su inconformidad ante la misma y será atribución del Consejo resolver los recursos de inconformidad.

### 3.3.15.- Observaciones

La Ley de Servicio Público de Carrera del Distrito Federal, abarca a todos los trabajadores de base de la administración y contempla parte de los trabajadores de confianza, como al personal de enlace hasta director de área, por nombrar sólo algunos. Vale la pena hacer algunas observaciones importantes.

La Ley en su artículo 6º, en la fracción II, no considera como servidores públicos de carrera a aquellos *servidores que sean de libre designación*, es decir, aquellas que designe el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, titulares de las dependencias, unidades administrativas u órganos desconcentrados, lo que provocaría la discrecionalidad de las decisiones en cuanto a la designación de algún puesto.

Otro ejemplo de la situación antes mencionada se encuentra en el capítulo de los beneficios y causas de baja, artículo 75, fracción I donde se menciona que los servidores públicos pertenecientes al Servicio Público de Carrera tendrán como beneficio la estabilidad en el cargo, empleo o comisión, *salvo* que por motivos presupuestales desaparezcan las plazas.

En los artículos transitorios la Ley de Servicio Público de Carrera del Distrito Federal establece que dicha Ley entrará en vigor a partir del 1º de Enero de 2001, pero las disposiciones contenidas en los títulos Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto entrarán en vigor el 1º de Julio de 2001. Dichos títulos abarcan la base del Servicio Público de Carrera, como son el ingreso, promoción, escalafón, permanencia y evaluación del desempeño.

De acuerdo al área de Evaluación de la Dirección General de Administración, Desarrollo de Personal y Servicio Público de Carrera, en la anterior administración a cargo de la Lic. Rosario Robles se incorporó un grupo en dicha Dirección para la correcta implementación de la Ley y el consecuente logro de los objetivos. Se estaba trabajando en la realización de un Reglamento de la Ley anteriormente mencionada, pero con el cambio de Administración el grupo fue desmembrado y los titulares de la Dirección fueron relevados de sus cargos.

Actualmente la Dirección enfrenta graves problemas de organización, ya que los titulares de las diversas áreas apenas se está poniendo al corriente en sus respectivas funciones. Por otra parte, hasta febrero del 2001, la realización del Reglamento estaba totalmente paralizada sin fecha de entrega, el Consejo Directivo del Sistema Integral de Servicio Público de Carrera, así como los Comités Técnicos de las Dependencias, Unidades Administrativas u Órganos Desconcentrados no se encontraban aún integrados a pesar de que la Ley de Servicio Público de Carrera, en su segundo artículo transitorio, establece que deben quedar instalados el primero en 90 días después de la entrada en vigor de la Ley y el segundo a más tardar 60 días después de instalado el Consejo, aunado a que no es necesario que los servidores que integren dichos Comités sean de Carrera.

De acuerdo a dicha área, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el Lic. Andrés Manuel López Obrador pedirá una prórroga para que la aplicación de las disposiciones contenidas en los Títulos Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto de la Ley de Servicio Público de Carrera se apliquen hasta dentro de un año, es decir, que entren en vigor el 1º de Julio del 2002.

Por lo tanto, la actual administración tiene como tarea pendiente el aplicar la normatividad vigente y desarrollar el Reglamento de la Ley aún no terminado. Mientras tanto, a pesar de que el gobierno del Distrito Federal cuenta con una Ley ad hoc a una administración moderna, realmente las probabilidades de que el personal sea administrado con criterios meritocráticos (que es la base del servicio civil de carrera) son reducidas.

A manera de recopilación se presentan los siguientes cuadros (2 y 3) que proporcionan un panorama general de la situación de la Administración de Recursos Humanos de las tres entidades estudiadas.

Cuadro no. 2

**Factores Jurídicos y Políticos que Inciden en la Administración de Recursos Humanos en los Estados de Campeche, Estado de México y Distrito Federal**

Estados	Antecedentes	Objetivos del Gobierno del Estado.	Tipo o modelo de Servicio Civil	Factores Políticos	Sindicato
Campeche	Se regló por la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios e Instituciones descentralizadas del Estado de Campeche de 1979.	Regular de forma eficaz el desarrollo económico de las relaciones de trabajo entre el Gobierno del estado y sus Trabajadores, estableciendo las normas y procedimientos que regulen de una mejor manera la realización de las actividades de los servidores públicos en beneficio de la sociedad civil campechense.	Servicio Civil de Carrera Incipiente.	La reforma de las distintas Leyes que componen el sistema jurídico de recursos humanos del Estado fueron aprobadas por mayoría de votos. Cabe señalar que la mayoría de las legislaciones en el Congreso eran del mismo partido que el Gobernador del Estado (PRI).	Sindicato Único de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Campeche (SUPMIDEC). Sólo se reconocieron a sindicatos mayoritarios.
Distrito Federal	Se regló a través de la Ley Federal del Trabajo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás reglamentos internos dentro de cada una de las dependencias. Estructura administrativa bajo la ocupación y, en muchos casos, el nepotismo en el reclutamiento de quienes se incorporaban al ejercicio del servicio público.	Implantar el Servicio Civil de Carrera para regular las relaciones de trabajo entre el Estado y los servidores públicos. Reconstruir la administración pública y contar con personal profesional, honesto y capacitado, que obtenga niveles de calidad. Cambiar las prácticas gubernamentales tradicionales de administración atrasada y burocrática a un ejercicio administrativo legal y eficaz.	Servicio Civil Incipiente.	Después de las tres propuestas de Ley de Servicio Civil de carrera presentadas, por una parte, por el diputado Fernando Pérez Noriega de la fracción parlamentaria del Partido de Acción Nacional, el diputado Francisco Ortiz Ayala de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática y el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Sobrano, Jefe de Gobierno (en esos momentos), se decidió la aprobación de la Ley con 36 votos a favor, 0 abstenciones y 0 votos en contra.	Las dependencias y el Sindicato de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal fijan las condiciones generales de trabajo de los servidores públicos.
Estado de México	Los trabajadores se regían por el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de carácter estatutal de fecha 30 de agosto de 1939.	Modernizar los ordenamientos legales para servir con honestidad y eficiencia. Normar y definir las responsabilidades e ineficiencias, proporcionando el estímulo al servidor público profesional. Servicio Público entendido como una función que vincula los intereses e ideales de la sociedad.	Servicio Civil de Carrera Incipiente.	El gobernador César Camacho Quiroz y la mayoría de los legisladores del Congreso pertenecían a un mismo partido. Por lo tanto se logró la aprobación de dicha Ley por mayoría de votos.	Demandas reiteradas para el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los servidores públicos por parte del Sindicato de Servidores Públicos Generales. Las instituciones públicas o dependencias con intervención del sindicato fijarán las condiciones generales de trabajo.

Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos proporcionados por el Gobierno del Estado de Campeche, Estado de México y Distrito Federal.

Cuadro no. 3

Las fases de la Administración de Recursos Humanos en los Estados de Campeche, Estado de México y Distrito Federal

Estados	Ingreso	Promoción	Escala	Permanencia	Evaluación de desempeño	Estímulos y Recompensas	Salida
Campeche	<p>Dirección de administración de Personal de la Subsecretaría de Administración, adscrita a la Secretaría de Finanzas y Administración.</p> <p>Reclutamiento y selección sustentado en Condiciones Generales de Trabajo.</p> <p>Proceso interno.</p>	<p>Las promociones pueden ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Horizontales, cuando ascienda de un nivel a otro dentro de un mismo puesto.</li> <li>-Verticales, cuando ascienda a un puesto de jerarquía inmediata superior.</li> </ul>	<p>El escalón se realiza de manera similar a la promoción.</p>	<p>Está determinada por los siguientes factores: puntualidad, permanencia en el trabajo.</p>	<p>Se evalúa al personal de base de poder ejecutivo estatal en los rubros de asistencia, puntualidad y permanencia en el trabajo.</p>	<p>Estímulos por empleado estatal distinguido.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Puntualidad.</li> <li>-Permanencia en el trabajo.</li> <li>-Conserencia y lealtad en el servicio.</li> <li>-Incentivos en efectivo.</li> <li>-Reconocimiento a la perseverancia al llevar a cabo el servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Renuncia del trabajador.</li> <li>-Cese motivado por el trabajador.</li> <li>-Atenuamiento del trabajador.</li> <li>-Anulación que implica al trabajador desempeñar sus labores.</li> </ul>
Distrito Federal	<p>El proceso de ingreso atenderá a principios de igualdad de oportunidades y méritos de los aspirantes mediante concurso que al efecto convocarán las Comités Corresponsables.</p>	<p>De acuerdo al catálogo de puestos para el nivel correspondiente.</p>	<p>Los servidores Públicos de Carrera gozarán de estabilidad y permanencia en la realización de sus funciones debiendo observar un adecuado desempeño.</p>	<p>Los comités evaluarán anualmente el desempeño de los servidores públicos de carrera de su dependencia con base en los lineamientos que emite el Consejo. Comprenderá lo siguiente:                 <ul style="list-style-type: none"> <li>-Cognición general sobre el desempeño de los servidores públicos.</li> <li>-recomendaciones generales y determinaciones individuales que califiquen con puntuación a cada uno de los servidores públicos.</li> </ul> </p>	<p>Estímulos entregados por:                 <ul style="list-style-type: none"> <li>-Puntualidad y asistencia.</li> <li>-Desempeño destacado.</li> <li>-Objetivos cumplidos.</li> <li>-Atención a cursos de capacitación.</li> <li>-Banda de distinción.</li> <li>-Atención personal, eficiente y esmerada al público.</li> </ul>                 Los estímulos pueden ser mensuales, trimestrales, cuatrimestrales, semestrales o anuales.                                   Recompensas al mérito se dan por: 30 años de servicio.-Desempeño destacado y sobresaliente.                                   -Realización de estudios o investigaciones valoradas para el Estado.-El valor heroico.-Al mérito. Consisten en un premio en numerario, que varía de acuerdo a la modalidad.             </p>	<p>-Dejar de participar sin causa justificada en los cursos que se establecen.</p> <p>-Dejar de prestar el Servicio Público sin causa justificada por más de seis meses.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La renuncia al cargo, empleo o comisión que ocupa.</li> <li>-Dejar de obtener la puntuación mínima para su permanencia.</li> <li>- Haber sido sancionado por sentencia irrevocable por delito doloso, calificado como grave por la Ley.</li> <li>- Haber sido sancionado administrativamente por resolución firme con una suspensión, destitución o inhabilitación en el empleo.</li> <li>-Por terminación.</li> <li>-Por suspensión laboral.</li> <li>-Por rescisión de la relación laboral.</li> </ul>	
Estado de México	<p>La subdirección de Selección, Capacitación y Desarrollo es la encargada del reclutamiento y selección de los servidores públicos. Los métodos de reclutamiento de acuerdo a la dependencia son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Incorporarse al subsistema educativo al egresar de alguna de las 36 normales del estado.</li> <li>-Medios masivos de comunicación siendo incorporados a los colegios de poscra o institutos tecnológicos.</li> <li>-Aplicación de exámenes psicométricos.</li> </ul>	<p>Registros de datos para el sector público, tanto para el control de los servidores públicos generales, como para el proceso de revisión y actualización.</p> <p>Prioridad a la formación profesional y desempeño en el puesto por encima de la antigüedad.</p>	<p>Los servidores públicos que no permanecen en el mismo cargo en todo o en parte, incurran en causal de rescisión de la relación laboral o se termine por renuncia, fallecimiento, inhabilitación total o permanente o jubilación.</p>	<p>Subsistema Educativo Estatal. El instrumento de selección para la aplicación del superior inmediato es el Concurso de Provisión y Readaptación Social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Evaluación a los servidores públicos que ocupan puestos de custodia y vigilancia, llevándose a cabo mensualmente.</li> <li>-Suspendida la aplicación de burdicatorias a los burdicatorias por no mejorar los objetivos entre la fase de cultura de evaluación.</li> </ul>	<p>Estímulos entregados por:                 <ul style="list-style-type: none"> <li>-Puntualidad y asistencia.</li> <li>-Desempeño destacado.</li> <li>-Objetivos cumplidos.</li> <li>-Atención a cursos de capacitación.</li> <li>-Banda de distinción.</li> <li>-Atención personal, eficiente y esmerada al público.</li> </ul>                 Los estímulos pueden ser mensuales, trimestrales, cuatrimestrales, semestrales o anuales.                                   Recompensas al mérito se dan por: 30 años de servicio.-Desempeño destacado y sobresaliente.                                   -Realización de estudios o investigaciones valoradas para el Estado.-El valor heroico.-Al mérito. Consisten en un premio en numerario, que varía de acuerdo a la modalidad.             </p>	<p>-Dejar de participar sin causa justificada en los cursos que se establecen.</p> <p>-Dejar de prestar el Servicio Público sin causa justificada por más de seis meses.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La renuncia al cargo, empleo o comisión que ocupa.</li> <li>-Dejar de obtener la puntuación mínima para su permanencia.</li> <li>- Haber sido sancionado por sentencia irrevocable por delito doloso, calificado como grave por la Ley.</li> <li>- Haber sido sancionado administrativamente por resolución firme con una suspensión, destitución o inhabilitación en el empleo.</li> <li>-Por terminación.</li> <li>-Por suspensión laboral.</li> <li>-Por rescisión de la relación laboral.</li> </ul>	

Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos proporcionados por el Gobierno del Estado de Campeche, Estado de México y Distrito Federal.

## CONCLUSIONES

El modelo dominante de la administración pública ha privilegiado cuestiones formales olvidándose de las cuestiones de fondo. La obtención de resultados en términos de satisfacción de necesidades sociales, se ha subordinado a las prioridades implícitas en la determinación de un volumen óptimo de gasto público y en el establecimiento de mecanismos eficaces de control sobre su ejercicio. Dentro de esta lógica, es más importante regular el monto de lo gastado, que determinar si los recursos públicos se canalizan hacia la solución de problemas reales y a la generación de los bienes y servicios que la sociedad demanda. Asimismo, la verticalidad y el centralismo inherentes al modelo generan incentivos perversos entre los burócratas al inhibir capacidades creativas y al hacer que los procesos institucionales sean inflexibles, costosos y lentos.

Cuando estos problemas estructurales de la administración se agravan y rebasan el límite de lo estrictamente burocrático, se convierten en problemas de carácter político. La incapacidad de instituciones y funcionarios para atender con eficacia y eficiencia los reclamos de la sociedad cada vez más plural, informada y participativa, erosiona la legitimidad del Estado.

Por ello, los actuales perfiles estructurales de la administración pública le impiden convertirse en un instrumento efectivo para la atención y solución de problemas sociales por parte del gobierno, al igual que la persistencia de prácticas viciadas e instituciones ineficaces e ineficientes, lo cual constituye una amenaza real para la preservación y el fortalecimiento de un sistema democrático.

Una administración pública que no tiene certeza de cuales son las características y perfiles de su recurso más valioso, el humano no podrá enfrentar otros problemas que se asocian a cultura y valores, tales como: la corrupción, el nepotismo, la negligencia, el despotismo y la ineficiencia.

En nuestro país se observa un escenario de condiciones poco favorables a la existencia de un servicio profesional de carrera, toda vez que no hay un ordenamiento del régimen de servicio público que garantice a los trabajadores de confianza el desarrollo y permanencia en el servicio, es de resaltarse el hecho de

que la sociedad, los partidos políticos e incluso los gobiernos y los propios servidores públicos han coincidido en que la carrera administrativa es urgente.

Actualmente la administración pública mexicana adolece de mecanismos claros y objetivos de selección y de programas institucionales de mediano y largo plazo que fortalezcan la formación de recursos humanos profesionales. En la mayoría de los casos, los servidores públicos sustentan o complementan su formación a través del ejercicio cotidiano de sus tareas administrativas. La escasez de recursos financieros es otra limitante que tienen las dependencias públicas para promover la formación y profesionalización de sus empleados públicos. En otras ocasiones, los programas de actualización o formación de directivos comprenden horarios que prácticamente impiden la participación de los servidores públicos. Las excesivas cargas de trabajo y la consecuente ampliación indiscriminada de sus horarios es otro impedimento. Cabe resaltar que esta situación tiende a generar la deshumanización del servidor público y afecta también sus relaciones personales y familiares.

Inicialmente puede observarse que ninguna de las entidades federadas dispone de normas que regulen, salvo la jornada laboral, las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social a los llamados servidores de confianza. Es decir, la legislación permite apreciar la adopción de un sistema de empleo para cierto sector funcional (trabajadores de confianza) y otro con estabilidad laboral y cierta proximidad a la carrera (trabajadores de base o sindicalizados), gozando sólo estos últimos del derecho de pertenecer a un sindicato.

Por otro lado, se puede decir que aunque en algunos Estados de la República sus Estatutos o Leyes llevan en su título la denominación de Servicio Civil (como es el caso del Distrito Federal), los mismos no contienen los elementos suficientes para afirmar la existencia de una carrera administrativa, más aún cuando no abarcan en su regulación, de manera integral a todos los servidores de la administración estatal.

En los tres casos existen procedimientos formales de reclutamiento, selección, escalafón y de otorgamiento de estímulos y recompensas, aplicables

fundamentalmente a los trabajadores de base, asimismo, cuentan con sistemas de evaluación del desempeño, aunque estos no han sido utilizados todavía en ningún caso, salvo el estado de Campeche, pero solo para el otorgamiento de recompensas al desempeño laboral.

Si bien para el trabajador de base los procedimientos de ingreso y promoción están relativamente bien definidos y regulados, en la realidad, prácticamente no se realizan y en ocasiones cuando se hacen para cumplir con la norma, no son el elemento principal ni para el ingreso ni para la promoción, siendo en ésta última la antigüedad el principal elemento escalafonario.

Para el caso de estímulos y recompensas, en el caso del Estado de México y Distrito Federal, no existen criterios objetivos de evaluación del desempeño y productividad, por lo que nuevamente indicadores como la puntualidad, la asistencia y la antigüedad son los aspectos más "objetivos" y determinantes para su otorgamiento, a lo que se suma tratándose del personal de confianza, que los criterios más aplicables para su otorgamiento sean la lealtad y cercanía con el jefe. En el mejor de los casos el trabajador se somete al arbitrio y sentido de justicia de valoración de su trabajo por su superior jerárquico, el cual desafortunadamente no siempre es justo y equitativo, y es en este proceso donde aspectos como el mérito y la capacidad no son, desafortunadamente los principales elementos a ponderar.

En el caso del estado de Campeche, se ponderan criterios como puntualidad y asistencia para el otorgamiento de estímulos y recompensas, los cuales pueden ser incentivos en efectivo para los trabajadores de base, pero no siendo así para los trabajadores de confianza.

Los tres estados estudiados carecen de un Sistema Integral de Información de Personal que, además de estar automatizado, contenga datos confiables y oportunos sobre el perfil de los servidores en cuanto a: escolaridad, edad, sexo, estado civil, antigüedad, trayectoria laboral, profesión, cursos tomados, premios y distinciones, etc. Los sistemas existentes se refieren básicamente al manejo de la nómina, altas, bajas y movimientos de personal y en algunos casos un insuficiente

inventario de personal, éste último con registros básicamente del personal de base.

Prácticamente en los estados de Campeche, Estado de México y el Distrito Federal, existe un catálogo de puestos que incluyen niveles y categorías salariales, siendo muy variable el número de éstos según la entidad de que se trate y distinguiendo siempre entre el personal de base y de confianza.

La inexistencia o insuficiencia de un sistema de información de personal repercute directamente en la disponibilidad y oportunidad de estos datos, ya que si bien los estados proporcionan el total de servidores públicos, en el caso del Distrito Federal no se dispone de cifras veraces y confiables en relación a los diferentes colectivos, sectores y niveles administrativos y menos aún de perfiles existentes. Son pocas las áreas de personal que presentan información completa a este respecto. Aunado a que los titulares de dichas áreas no están dispuestos a proporcionar este tipo de información.

Se aprecia un divorcio entre los requerimientos de capacitación de los puestos y funciones de la administración de personal con los programas académicos y cursos que imparten, así como una absoluta separación entre las acciones de capacitación dirigidas al personal de base y las de los mandos medios y directivos, perdiendo de vista su necesaria interrelación y la integridad de la función en el servicio público.

Estos cursos no siempre se dan por un diagnóstico previo de requerimientos de capacitación y menos aún se evalúa su impacto. Una vez concluidos no se realiza un seguimiento de quienes los toman y/o de manera en que afecta su desempeño. En ocasiones se apoyan con recursos presupuestales del gobierno acciones de capacitación que poco o nada tienen que ver con la función encomendada y por tanto lo enseñado o aprendido tiene poca aplicación inmediata a la práctica cotidiana del servidor público. No existe una articulación clara entre mayor capacitación y remuneración salarial.

En los tres casos, resalta la ausencia de una Norma o Estatuto General que regule los principios básicos de acceso y permanencia al servicio público y que sea aplicable tanto a los trabajadores de base como a los de confianza,

precisando claramente los cargos políticos que serán de libre designación, por ello, es necesario desterrar prácticas clientelares, patrimoniales y de nepotismo que aún permean el empleo público y el marco de protección normativa en que se desarrolla la actividad sindical, que ha devenido en una falta de iniciativa y sana competitividad laboral para mejorar la eficiencia y atención al público, como es el caso del Estado de México y Campeche, donde la participación del Sindicato en el nombramiento de puestos es vital.

De esta manera, coincido con Esteban Moctezuma<sup>1</sup> que nuestro nivel actual de profesionalización del servicio público en México se realiza de la siguiente manera:

- a) El reclutamiento se realiza por *conocimiento de las personas*, por *compromisos políticos* entre los servidores públicos, por *recomendaciones*, porque no existe mejor elección o simplemente que el funcionario entrante, que busca dentro de la gente que tiene a su disposición y promueve a esa persona al puesto, *carecemos de un sistema adecuado de reclutamiento.*
- b) *Se carece de un sistema de desarrollo del servidor público dentro de las instituciones.* Nuestro sistema de promoción no está basado en el mérito, sino más bien en la lealtad personal.
- c) Se reconoce también como rasgo distintivo en México: *el cambio de élites burocráticas a partir del relevo sexenal.*

La profesionalización del servicio público en México también se vincula con la necesidad de impulsar y consolidar la democracia, pero diseñando los sistemas de estabilidad institucional que deben tener como referencia la continuidad de la función pública y la necesidad de dotarla de reglas de certidumbre. La ausencia de certidumbre institucional genera altos costos públicos al igual que objeto de transacciones políticas que se manifiestan en diversos arreglos; el reparto de

---

<sup>1</sup> Moctezuma Barragán, Esteban. *Por un gobierno con resultados*. Fondo de Cultura Económica. 1999. p. 165.

esferas de decisión y el fortalecimiento de prácticas que estimulan la preminencia de la lealtad personal o grupal.

En un ambiente en que la política determina y subordina la vida del gobierno y la administración pública, se pierde la esencia pública del servicio público y entonces se gobierna y administra con visión partidista, la visión partidista del gobierno y la administración pública diluye el significado público de las instituciones para convertirlas en centros de lucha por el poder y no en medios de beneficio público.

Es necesario aceptar que los gobiernos carecen de mecanismos institucionales capaces de exigir a los funcionarios públicos de todos los niveles el cumplimiento de sus responsabilidades para con la sociedad, imponiendo con frecuencia esquemas y procedimientos administrativos homogéneos a todas las unidades del gobierno, independientemente de que sus objetivos estratégicos y su naturaleza difiera por completo.

La institucionalidad del servicio público está sujeta a la cultura del régimen político, lo que ha provocado que no tenga bases de seguridad para que los cuerpos burocráticos se desarrollen con certidumbre, es decir, la movilidad de la administración pública es alta, frecuente y amplia.

Por lo tanto, lo que se requiere es un sistema para el desarrollo de capital humano profesional, responsable, que sea de primer nivel vinculado, asimismo, a una administración pública transparente y eficiente, que responda a las necesidades de cada dependencia.

La administración pública, que demanda la sociedad actual, debe transitar de los sistemas tutelares excesivos a una administración de confianza, de autonomía creativa y de autoridad responsable, que se comprometa a evaluar permanentemente la gestión gubernamental y sus resultados.

Debe reconocerse que para alcanzar una administración pública profesional, es necesario contar con instrumentos jurídicos y administrativos que normen la carrera pública, sustentada en un sistema de oportunidades abiertas para los diferentes profesionistas que demuestren honradez, capacidad, sensibilidad social y experiencia. Este sistema debe considerar exámenes de

oposición y evaluaciones periódicas, para ingresar y mantenerse en sus puestos, así como para acceder a ascensos y promociones.

Se trata de un proceso que debe mantenerse con continuidad y tenacidad, mediante el cual se procure la adecuación permanente de la gestión de recursos humanos a las cambiantes demandas sociales, ya que sociedad y administración forman un conjunto inseparable en el que ésta última debe estar en actitud favorable al cambio y a la innovación que exige la sociedad a sus servidores públicos.

Modernizar la administración también significa inducir acciones para el cambio de la cultura de la organización y por tanto incidir sobre los valores y actitudes de las personas que trabajan en la administración pública. Implica llevar a cabo una reorganización a fondo que impacte en las estructuras y formas de organización, en las condiciones generales de trabajo de los servidores públicos, requiere de un fuerte impulso político y sin embargo quien realiza los esfuerzos modernizadores se hace vulnerable y asume riesgos importantes, aunque posiblemente menores respecto de quien no lo hace.

Ciertamente la modernización de la administración del personal y del régimen de servicio público se caracteriza por ser un proceso muy lento, y es un proceso muy delicado por cuanto afecta de forma directa a valores e intereses fuertemente arraigados dentro y fuera de las administraciones públicas, y en esa medida los obstáculos y resistencias a superar son grandes o menores.

Estoy de acuerdo con Ricardo Uvalle<sup>2</sup>, de que para el caso de México los puntos fundamentales para impulsar el establecimiento del servicio público son:

- 1.- Formación Inicial. Consiste en que la formación de los servidores públicos da inicio en las aulas de la enseñanza profesional, por ello sería invaluable que el Servicio Social sea un elemento que le permita al futuro servidor público acercarse de manera ordenada y gradual al campo de trabajo.

---

<sup>2</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "La administración pública mexicana ante el futuro" en revista en Revista de Administración Pública, No. 100, 1999, p. 98.

2.- Reclutamiento.- El servicio público adquiere un carácter abierto y competitivo. Las reglas que lo integran garantizan la equidad entre los participantes, asimismo la convocatoria a los exámenes debe ser pública y ampliamente difundida, así como los criterios de evaluación y la determinación de las calificaciones ha aprobarlos. Los jurados responsables de elaborar, aplicar y evaluar las pruebas se integrarían tanto con personas del gobierno como de instituciones representativas de la sociedad civil (universidades, colegios e institutos). Los jurados serían mixtos atendiendo a que lo público del servicio público debe de cumplirse también como las instituciones no gubernamentales.

3.-Marco institucional. Se refiere tanto a los aspectos jurídicos como a las aptitudes y actitudes.

4.- Capacitación. Se organizaría sobre necesidades localizadas que tienden a fortalecer la calidad del servicio público. Sería impulsada mediante talleres que propicien el aprendizaje de nuevas complejidades y el desarrollo de habilidades creativas.

Pero, de acuerdo a Elena Jeanetti<sup>3</sup>, es necesario que la función pública sea *abierto* en cuanto a que su acceso sea mediante reglas que aseguren la equidad para quienes desean ingresar a la administración pública, *apartidista* para asegurar que los servidores públicos sean imparciales en el ejercicio de sus responsabilidades públicas, *estables* para que el ritmo y los tiempos de las tareas del gobierno no se interrumpan debido a la remoción y designación de los cuadros directivos de la administración pública, *continua* para que las tareas del gobierno y la administración pública se desarrollen sin importar los relevos que se dan en las esferas de la decisión política y finalmente *segura* para que los servidores públicos tengan certidumbre en el desarrollo de su carrera administrativa.

Opino que el servicio profesional de carrera debe considerar realmente la aplicación y uso de un Código claro de ética del servidor público y promover

---

<sup>3</sup> Jeanetti Dávila, Elena. En su artículo "Presente y Futuro del Servicio Público en México" en Uvalle Berrones, Ricardo, et al. *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. Plaza y Valdés, 1999. p 235.

esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional y prácticas discrecionales. Por las inercias y fuerzas que persisten y recursos que se requiere difícilmente la profesionalización y las acciones de modernización podrán ser concretadas en el corto plazo, sólo acciones sistemáticas, permanentes, integrales, graduales e inducidas, en las que participen los diferentes sectores sociales podrán dejar resultados tangibles y satisfactorios.

Además de eficiencia, el servicio civil es la manera de garantizar una democracia efectiva en la ocupación de los puestos públicos, ya que es un sistema basado en oportunidades abiertas para todos, con reglas claras y conocidas para ingresar a él. Un servicio civil de carrera quiere decir que una vez determinados cuáles son los puestos de confianza, descontando los de carácter político que en toda administración hay, aquellos sean ocupados de acuerdo a un procedimiento de preparación, selección, promoción y actualización permanentes. Y que también los sindicatos, en lo que se refiere a su capacidad de hacer postulaciones para ocupar ciertos puestos, que se introduzcan igualmente mecanismos de selección e inducción a los trabajos correspondientes.

Así los elementos propuestos son: Instaurar un sistema que defina misiones claras y se sujete a indicadores de desempeño orientados a resultados, programas de reclutamiento que permitan atraer a personas calificadas, desarrollar un esquema de selección mediante un proceso riguroso e imparcial que garantice el ingreso de las personas más aptas, contar con un sistema de compensaciones que permita acercar y retener al personal más calificado, conformar mecanismos eficientes para movilizar y relegar de sus puestos a los funcionarios mal evaluados, propiciar el desarrollo del servidor público fortaleciendo su compromiso con la institución, contribuir al desarrollo de una cultura de servicio eficaz y honesta, dignificar la función pública y establecer la permanencia del servidor público en función del mérito.

Particularmente añadiría también reglas claras para el ingreso y las promociones, convocatorias abiertas de alcance nacional, jurados intachables y conocedores, requisitos severos tanto para entrar como para permanecer en el

servicio, remuneraciones verificables y un sistema permanente de capacitación e inducción a los puestos. Con todo ello comenzará el país a construir una administración responsable y moderna.

## BIBLIOGRAFÍA

**Bekke, A. J.** *Civil Service systems in comparative perspective*. Editorial Bloomington Ind. Indiana University. 1996.

**Berker H., J. Perry y T. Tooney.** *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, 1996.

**Bozeman, Barry.** *La gestión pública, su situación actual (estudio introductorio de Enrique Cabrero Mendoza)*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1998.

**Dror, Yehezki.** *La capacidad de gobernar*. Fondo de Cultura Económica. México. 1996.

**Foro Nacional.** *La profesionalización del servicio público*. INAP-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (Serie Praxis. No. 91) México. 1996.

**García Pelayo, Manuel.** *Burocracia y Tecnocracia*. Ed. Alianza Universidad. Pag. 220.

**Geddes, Barbara.** *Politicians dilemma: building state capacity in Latin America*. University of California Press, 1994.

**Goel, S.L.** *International Civil Service Principles practice and prospects*, Sterling India, 1984.

**Gómez, Henry.** "Government Reform in Latin America: How far have we come?". Documento presentado a la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración. Québec. Julio de 1997.

**Guerrero, Omar.** *El funcionario, el diplomático y el juez*. 1998. Plaza y Valdéz Editores. Pag. 700.

**Gutiérrez Barbosa, Guillermo.** *La optimización del desempeño y su vinculación con el servicio civil de carrera en las haciendas locales.* Guadalajara. Instituto para el desarrollo. Técnico de las haciendas públicas 1995.

**Guy Peters.** *The future of governing: Four emerging Models,* 1996, University Press of Kansas pag.179.

**Hays Steven y Richard Kearney.** *Public personnel Management: Problems and Prospects,* 1990, segunda edición, Englewood Cliffs, Prentice Halls.

**Hays, Steven W. y Reeves T. Zane.** *Personnel Management in the Public Sector.* Pubuque. 1989, Wm. C. Brown.

**Hays, Steven W. y Richard C. Kearney.** *Public personnel administration.* Prentice Hall, EUA.1995.

**Heady Ferrel.** *Public administration: a comparative perspective,* 1991, 4a. Ed. New York, Marcel Dekker.

**Johnson Ronald y Gary Libecap.** *The federal civil service system and the problem of bureaucracy.* The University of Chicago Press. EUA.1994.

**Kenneth, J. Meiner** *Politics and the bureaucracy,* USA. 1992.

**Kettl F. Donald.** *The global public management revolution.* Ed. Brookings institution press. Washington D.C. 2000.

**Kettl, Donald F.** *Civil service reform.* 1996, Brookings Institution Press. Washington. D.C. p. 106.

**Klitgard, R.** *Information and incentives in institutional reform.* IRIS Center, Maryland.1995.

**Lane S. Frederick.** *Current Issues in public administration.* Ed. St. Martin's Press. New York. 1994. p. 461.

**Laurence E. Lyin Jr.** *Public Management,* 1996, New Jersey, Chatham Mouse, 1996, p. 200.

**Lene, L.M. and Wolf, J.F.** *The human resources crisis in the public sector: rebuilding the capacity to government.* 1990, New York. Quorum Books.

**Meny, Ives and Thoening, Jean Claude.** *Las políticas públicas.* Ariel. Ciencia política. 1992.

**Merino Huerta, Mauricio.** "Servicio Civil", Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de licenciados de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.

**Moctezuma Barragán, Esteban.** *Por un gobierno con resultados.* Ed. F.C.E. México 1999. Pag. 318.

**Moore, Mark H.** *Creating public value, strategic management in government.* Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1995.

**Niskanen, William A.** *Bureaucracy and public economies,* Edward Elgar, 1994.

**Nunberg, Barbara.** *Civil service reform and the world bank.* The world bank. Washington. D.C. USA. 1995.

**Nunberg, Barbara.** *Managing the civil service,* the world Bark Washington, D.C. USA. 1995.

**Osborne David and Ted Gaebler.** *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, 1992, reading mass. Adison Wesley.

**Oszlak, Oscar (comp.)** *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Piados, Argentina. 1984.

**Perry L. James.** *Handbook of Public Administration*. Pag. 745. Ed. Aspa. 1996.

**Peters, Guy (1999).** *La política de la Burocracia*. Longman Publishers. USA. Pag. 542.

**Presthus, Robert.** *Public administrations*. The Ronald York University. 1975.

**Reid, Gary.** *Public sector training and the public sector modernization programs*. Nota. Marzo de 1997.

**Ronald, N. Johnson y Gary D. Lipecas (1994).** *The federal civil service system and the problem of bureaucracy*. The University of Chicago Press. USA. 1994.

**Saldaña Harlow, Adalberto.** *Observaciones sobre prácticas administrativas en México*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1975.

**UAM Iztapalapa.** *Políticas Públicas para el siglo XXI*. 1999.

**Weber, Max.** *¿Qué es la burocracia?*. Ed. Leviatán. Buenos Aires.

## HEMEROGRAFÍA

**Argüelles Antonio** "El servicio público" en *Retos y Propuestas*. México. Fundación Cambio XXI. Luis Donaldo Colosio. 1994, p. 50.

**Barrera Zapata, Rolando.** "Desregulación-simplificación y una nueva ética del servidor público". En revista *IAPEM*, 1999, no. 44, Octubre-Diciembre, p. 165.

**Cabrero Mendoza Enrique y Arellano Gault David.** "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones Públicas. Una propuesta metodológica". En *Gestión y Política Pública*. 1993, vol. II, no.1. Enero- Junio.

**Caiden E. Gerald.** "La democracia y la corrupción" en *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD. 1997. No. 8 Mayo.

**Caiden, Gerald.** "Frente a la década de 1990. "Desafíos para los gerentes del sector público". En *Gestión y Política Pública*. 1992, vol. I, no. 9. pp. 79-92.

**Cárdenas Sergio.** "The future of governing: four emerging models" de Guy Peters. En *Gestión y Política Pública*. México. 2000, vol IX, num. 1, primer semestre, pp. 160.

**Crozier, Michel.** "El cambio en las organizaciones públicas". En *Gestión y Política Pública*. 1992, vol. I, no. 1, pp. 93-10.

**Crozier, Michel.** "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública" en *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD. 1997, no. 7. Enero.

**D.O.F.** "Proyecto de Ley del Servicio Civil de Carrera". En *Prospectiva*, 1997, no. 8 pp. 63-64.

**Dávila Raúl.** "La pertinencia como elemento básico para fortalecer el Programa Nacional de Servicio Civil de Carrera: Aportaciones en Modelo que enlace nuevo Federalismo con Desarrollo Gubernamental". En *GMAPEM*. 1997, no. 54, INAP México, pp. 161-173.

**De León, Linda.** "Gestión y Organización: la comunidad y la anarquía en los sistemas administrativos modernos". En *Gestión y Política Pública*. México. 1996, vol. II, no. 2. pp. 351-373.

**Etkin, Jorge.** "La cuestión ética en el sector público. Discurso y Praxis" en *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD. 1997, no. 7, Enero.

**Frederickson, George.** Can Bureaucracy be beautiful?. En *PAR*. 2000, vol. 60, no.1 January/February, pp. 47-53.

**González Mateos, Alfonso.** "Desarrollo de un modelo de servicio civil de carrera para un organismo especializado. Retos sociales y políticos de de la nueva administración pública". En *Prospectiva*, 1998, año 4, no. 11, pp. 38-45.

**Gorrochategui, Nora.** "Medidas preventivas de la corrupción en el funcionamiento del aparato público". En *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD. 2000, no. 16. Febrero.

**Graham K. Wilson.** "Perspectivas de la función pública en Gran Bretaña ¿Mayor al rescate?". En *Revista Internacional de Ciencias administrativas*. Bruselas. 1991, vol. 57, no. 3, Septiembre, pp. 105.

**Gregory Robert J.** "Social Capital Theory and administrative reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service". En *Public Administration Review*, 1999, vol. 59, no. 1, Junio- Febrero, pp. 63.

**Guy L. Peters.** "La moral en la función pública". En *Revista internacional de ciencias administrativas*. Bruselas. 1991, vol. 57, no.3 Septiembre, pp.127.

**Horgan Lucile E.** "Panacea or Pandora's Box? The program manager reform". En *Administration and society*. INAP. 1995. Colegio de México.

**Iacovello, Mercedes.** "Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado". En *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD. 1999, no. 15. Octubre.

**Janetti Díaz, María Emilia.** "La alta función pública y el proceso de democratización". Foro Internacional. *COLMEX*, 1999, vol. XXXVII, no. 43, Julio-Septiembre, pp. 691-733.

**Jiménez Guzmán Rodolfo.** "Reflexiones sobre profesionalización. ¿Se puede elevar la calidad de los servidores públicos?". En revista *IAPEM*, 1997, no. 35, Julio-Septiembre, p.37.

**Jiménez Guzmán Rodolfo y Bailleres Helguera Enrique.** "Las Políticas Públicas, gerencia y gestión pública modernas ó panaceas de racionalidad y eficiencia o nuevas tecnologías de gobierno". En revista *IAPEM*. México. 1999, no. 43, Julio- Septiembre, p.119.

**Kaboolian, Linda.** "The new public management: Challenging, the boundaries of the management U.S. Administration Debate". In *Public Administration Review*, 1998, vol. 58, no.3, pp. 189-193.

**Kellough, Edward J.** "Reinventing public personnel management: Ethical implications for managers and public personnel systems" en *Public Personnel Management*. Ed. IPMA. 1999, vol. 28, no. 4, Winter.

**Kim Suk, Pan.** "La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: Un panorama comparativo". En *Gestión y Política Pública*. 1999, vol. VIII, no. 2, pp. 325-347.

**Klingner Donald E.** "Administración de los recursos humanos y democratización en 3 repúblicas centroamericanas". En *Gestión y Política Pública*. 1997, vol VII, no. 1, primer semestre, p. 151.

**Lynn Jr, Laurence E.** "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: Ley Pública y la Nueva Administración Pública" en *Gestión y Política Pública*. México, 1996, vol V, no. 2. CIDE. pp. 303-318.

**Martínez Puón Rafael.** "La modernización de la administración pública y su tránsito hacia el modelo postburocrático". En *Prospectiva*. 1998. pp. 48-54.

**Merino Mauricio** (1996) "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", en revista *IAPEM*, México, 1996, no. 31, Julio- Septiembre.

**Moctezuma, Esteban.** "Iniciativa de Ley para la profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública Federal Centralizada". *Senado de la República*. México. 1997.

**Ospina Bozzi Sonia M.** "Gestión, política pública y desarrollo social. Hacia la profesionalización de la gestión Pública". En *Gestión y Política Pública*. México. 1993, vol. II, no.1, Enero- Junio, p. 35.

**Pardo López María del Carmen.** "El Servicio Civil de Carrera en México: un imperativo de la modernización". En *Gestión y Política Pública*. México. 1995, vol IV, no. 2, 2º semestre, p. 277.

**Pardo López María del Carmen.** "La administración Pública en los tiempos del cambio político". En *Prospectiva*, 1998, no. 8, Gobierno y Administración Pública. México pp. 15-19.

**Sabido, Norma.** "La profesionalización del servicio público y servicio civil de carrera". En revista *IAPEM*, 1997, no. 44. Octubre-Diciembre, p. 29.

**Sánchez, José Juan.** "Profesionalización y sistema de gestión de recursos humanos". En *Prospectiva*. 1997, no. 11, año 4, pp. 36-41.

**Sanabria López, Juan José.** La ciencia de la administración pública: Un enfoque político de la actividad del Estado en el marco de la globalización. México. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 2000.

**Shepherd, Geoffrey y Sofia Valencia.** "Modernizing the public administration in Latin America: Common Problems. No easy solutions". Artículo presentado en la conferencia *Reforma del Estado en América Latina y el Caribe*. España . 14 -17 octubre de 1996.

**Subirats Joan.** "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación". En *Gestión y Política Pública*. México. 1995, vol IV, no. 1, 1er. Semestre, p. 5.

**Sum Kin, Pan.** "Globalization of human resource management: A cross – cultural perspective for the public sector". En *Public Personnel Management*. Ed. IPMA. 1999, vol. 28, no. 2, Summer.

**Uvalle Berrones Ricardo.** "La administración pública mexicana ante el futuro". En *Revista de Administración Pública*, 1999, no. 100. p. 90.

**Valdés Romo, Héctor.** "El servicio civil de carrera: dignificación, profesionalización y ética del servidor público". *Acontecer sindical*. 1997, no. 29, año 3, Marzo.

**Vargas Torres Rauluí.** "Problemática del proceso de implementación de la política de modernización administrativa". En revista *IAPEM*, 1999, no. 43. Julio-Septiembre.

**Vázquez Jiménez, Jaime Enrique.** Modelo Administrativo para la configuración del Servicio Civil de Carrera para el Gobierno del Distrito Federal. Estado de México. Memoria de Desempeño Profesional. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. UNAM. 1999.

**Yehezkel, Dror.** "El profesionalismo en el arte de gobernar" en *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD. 1994. No. 1. Enero.

**Zovatto G. Daniel** , "La financiación política y su impacto en la ética de la administración pública en América Latina" en *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD. 1998, no. 10. Febrero.

## DOCUMENTOS OFICIALES

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000.

Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000.

### ESTADO DE CAMPECHE

Ley de Los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Campeche.

Condiciones Generales de Trabajo.

Reglamento de Permanencia, Asistencia y Puntualidad en el Trabajo.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Campeche.

Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche.

Constitución Política del Estado de Campeche.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche.

Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración.

### ESTADO DE MÉXICO

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Ley de Seguridad Social Para los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Acuerdo para la Constitución Mixta de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo.

Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo.

Reglamento de Capacitación y Desarrollo para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Acuerdo para el Otorgamiento de Reconocimientos a Servidores Públicos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de México.

Acuerdo para la Constitución de la Comisión Mixta de Capacitación.

Acuerdo para la Constitución de la Comisión Mixta de Escalafón.

Manual de Normas y Procedimientos de Desarrollo y Administración del Personal.

## **DISTRITO FEDERAL**

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.