

70



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**EXPECTATIVAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA DE MEXICO**

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

**ASESOR: LIC. HUBERTO CASTILLO GONZALEZ**

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

**MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA**



2002



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.

*"Seamos todos: campesinos, obreros, empresarios, estudiantes, maestros y gobernantes, un solo frente de inspirada fuerza jurista, de férrea voluntad democrática y de acendrada convicción nacionalista, para renovar objetivos y redoblar esfuerzos en esa marcha ininterrumpida, que conduzca a México\* hacia sus merecidos y promisorios designios, cifrados en la grandeza de su pueblo".*

**GENERAL DE BRIGADA D.E.M.  
ELISEO JIMENEZ RUIZ**  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE OAXACA  
(4o. INFORME DE GOBIERNO, 1978.)

\* El texto original dice "Oaxaca"

*Con profundo respeto, admiración y todo mi cariño: a mis padres, por la vida y sus incansables sacrificios.*

*A mi madre: espejo de abnegación y dulce manantial de perseverancia.*

*A mi padre: mi ejemplo más digno del honor, la honestidad y gran lealtad a la Patria.*

*A mis queridos sobrinos: Mariana Guadalupe y Juan Manuel, estímulo incomparable y aliciente vital, por su cariño espontáneo.*

*A mis queridos hermanos: Martha Sylvia y Juan Manuel, por su apoyo incondicional y constante interés en mí*

***"A mis amigos"***

*A mis amigos y más que profesores,  
"Mis Maestros": (en orden de aparición)  
**Federico Valdez Pérez, Patricia Bravo  
Salazar, Ramiro Alvarez Retana, Huberto  
Castillo González y Laura Bustamante;**  
quienes me ayudaron a enriquecer mi  
cultura de administrador gubernamental,  
así como el concepto del servidor público  
y el político ante la humanidad.*

*A nuestra incomparable Universidad (U.N.A.M.)  
y al distinguido **pueblo de México**, que me dieron  
profesión y a quienes dedico mi vida.*

*A la memoria de dos mexicanos ejemplares,  
Lic. Benito Juárez García y Cap. Samuel  
Jiménez Ruíz, por su legado imborrable y  
gran ejemplo de rectitud.*

*A los presentes y futuros héroes de la  
Revolución Democrática en México:  
por su determinación y valor civil.*

*En memoria de la Profesora Heréndira  
Urbina, cuyo valioso apoyo fue determinante  
para la consecución de este momento.*

## **Indice**

<b>Proemio.</b>	<b>9</b>
<b>Apartado 1. El Servicio Civil de Carrera.</b>	<b>12</b>
1.1. Concepto del Servicio Civil de Carrera.	12
1.2. Objetivos del Servicio Civil de Carrera.	14
1.3. Características del Servicio Civil de Carrera.	16
1.4. Elementos de Administración de Personal contemplados en el Servicio Civil de Carrera.	20
<b>Apartado 2. Análisis comparativo del Servicio Civil de Carrera en tres países de Europa Occidental: España, Francia y Gran Bretaña.</b>	<b>30</b>
2.1. Criterios Generales.	31
2.2. El Servicio Civil de Carrera en España.	37
2.3. El Servicio Civil de Carrera en Francia.	44
2.4. El Servicio Civil de Carrera en Gran Bretaña.	51

<b>Apartado 3. Expectativas del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada de México.</b>	<b>58</b>
<b>3.1. Hacia una nueva integración de la Administración Pública en México.</b>	<b>62</b>
<b>3.2. Características de la nueva legislación.</b>	<b>66</b>
<b>3.3. Contenido del nuevo marco normativo.</b>	<b>68</b>
<b>Conclusiones.</b>	<b>74</b>
<b>Bibliografía.</b>	<b>77</b>

## **Proemio.**

El presente trabajo está inspirado en la importancia que reviste todo el personal que presta sus servicios en la Administración Pública de México, ya que todos sus integrantes coadyuvan en la conducción de los destinos nacionales.

La preparación de dichos servidores públicos, sus motivaciones, las expectativas de desarrollo personal y profesional que ellos puedan alcanzar dentro de la administración gubernamental, y principalmente la actitud que presenten hacia el servicio, juegan un papel de primer orden en los designios de nuestro país.

La razón para delimitar el ámbito de aplicación de esta investigación a la Administración Pública Federal Centralizada de México, es la complejidad que entrañan la gestación de un cambio substancial en la legislación a que se sujetan las relaciones laborales del Gobierno Federal con sus servidores, al igual que la instrumentación de un sistema de administración de recursos humanos, tendientes a profesionalizar la función pública, así como a modificar la actitud y la mentalidad de sus integrantes.

Si a lo anteriormente expuesto agregamos la existencia de tres instancias de gobierno: Federal, Estatal y Municipal; la organización del gobierno en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y la división de la Administración Pública Federal en Centralizada y Paraestatal; resulta inminente la complicación que resultaría de abordar un tema de tales dimensiones en una tesina.

Así, con el título “Expectativas del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada de México”, el trabajo pretende condensar en tres apartados un estudio tendiente a estimar la viabilidad del llamado Servicio Civil o Carrera Administrativa en el ámbito antes referido.

El primer apartado contiene el marco conceptual de dicho régimen jurídico-administrativo, sus objetivos y características, al igual que los principales elementos que lo constituyen como un sistema de administración de personal público.

La segunda parte presenta más que un análisis comparativo, un testimonio sobre las experiencias y alcances obtenidos por algunos países, mediante el Servicio Civil de Carrera; donde podemos apreciar la existencia de sistemas de administración de personal público altamente desarrollados al interior de tres naciones de Europa en su parte Occidental: España, Francia y Gran Bretaña.

Por su parte, el tercero y último apartado determina la viabilidad que puede existir para la aplicación de un régimen similar en México, así como la propuesta de condiciones a cumplirse como premisas para la instauración del Servicio Civil de Carrera, como una alternativa para el mejoramiento de la Administración Pública Federal Centralizada en el país.

## **Apartado 1. El Servicio Civil de Carrera.**

En esta primera parte será definido el Servicio Civil o Carrera Administrativa, por tratarse del principal objeto de estudio en esta investigación; asimismo serán planteados sus objetivos y explicadas las características primordiales, que dan consistencia a esta clase de disciplinas tendientes a la profesionalización de los servidores públicos para la optimización de las gestiones administrativas gubernamentales. Posteriormente serán expuestos algunos de los elementos de administración de personal considerados más importantes y manifiestos, mismos que al estar contemplados en el Servicio Civil de Carrera, hacen de él todo un sistema de administración de personal público.

### **1.1. Concepto del Servicio Civil de Carrera.**

Entre las acepciones más comunes del Servicio Civil podemos encontrar las siguientes:

- “a). El sector público de naturaleza civil, donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras y administrativas del gobierno.
- b). El conjunto de leyes, decretos y reglamentos relativos al régimen de trabajo del personal estatal, aún cuando no se propicie la carrera del servidor público.

c). Administración científica del personal de las instituciones públicas, donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito y la idoneidad personal y la carrera administrativa<sup>1</sup>.

Esta última definición es la que, de acuerdo con el autor citado, mejor se compagina con la teoría administrativa moderna; y para efectos del presente trabajo vamos a entender por Servicio Civil de Carrera, un régimen jurídico-administrativo tendiente a regular las relaciones laborales de los servidores públicos con el gobierno.

Como régimen jurídico, el Servicio Civil establece las condiciones para la incorporación de los ciudadanos en la administración pública, por medio de mecanismos que permiten apreciar verazmente las cualidades de los aspirantes; reclutar candidatos con basamento en principios de idoneidad para cada puesto y seleccionar responsablemente al personal, ya que se le somete a la presentación de exámenes de oposición objetivos e imparciales.

También determina los derechos y obligaciones a que deben sujetarse los servidores de dicha función pública, para permanecer y desarrollarse en la administración gubernamental. Tal desarrollo tiene fundamento en la estabilidad laboral que se confiere a los funcionarios, con la condición de no desmerecer en su desempeño.

---

<sup>1</sup> Raymundo Amaro Guzmán. **Administración de Personal**. p.21

Como sistema administrativo, el Servicio Civil de Carrera provee los medios que hacen posible dotar a la función pública, de recursos humanos calificados y mejor adaptados al espíritu de la administración gubernamental; ya que fomenta en ellos toda una conciencia de servicio público, al igual que una carrera de servicios prestados a la administración pública.

El fundamento esencial de la carrera administrativa es la conveniencia que resulta de capitalizar la experiencia acumulada por los servidores públicos, en el ejercicio de las funciones gubernamentales que desempeñan; mismas que no deben ser confiadas a manos incompetentes, para que respondan cabalmente a las demandas sociales.

### **1.2. Objetivos del Servicio Civil de Carrera.**

Entre los objetivos que persigue el Servicio Civil destaca la profesionalización de los funcionarios en la administración pública, toda vez que para conducir los destinos nacionales se requiere un alto grado de moralidad y vocación de servicio, así como los conocimientos que les permitan cumplir contundentemente las tareas a ellos encomendadas.

Y puesto que “profesión es sinónimo de dignidad y ética”<sup>2</sup>, para hacer de la función pública una carrera prestigiada, el Servicio Civil se propone contar con el mejor personal para las gestiones de la administración pública; disponer de aquellos ciudadanos cuyos méritos e idoneidad los conviertan en funcionarios cada vez más responsables y concientes del papel que tienen como servidores públicos.

Otra finalidad que pretende la carrera administrativa es aprovechar al máximo el potencial humano y los recursos invertidos en la formación de dicho personal; para lo cual ofrece a sus servidores la perspectiva de un desarrollo personal, profesional, económico y social; mediante la instrumentación de todos los elementos inherentes a la administración de personal, en una función pública moderna.

Adicionalmente se encuentra entre las principales metas del Servicio Civil de Carrera, integrar los cuadros administrativos gubernamentales de tal forma que éstos sean suficientemente estables para dar continuidad a las funciones públicas que atienden los requerimientos de la sociedad.

---

<sup>2</sup> ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA DE AMERICA LATINA. Informe del Seminario sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa. p.104

Tal objetivo lo hace posible la estabilidad laboral que las leyes confieren a los funcionarios de nivel no político, para que éstos trabajen al servicio del país en su conjunto y no al servicio de los intereses de una clase dominante.

### **1.3. Características del Servicio Civil de Carrera.**

El Servicio Civil de Carrera presenta dos elementos primordiales que le dan esencia: la Ley o Estatuto de Funcionarios y la Carrera. Como veremos a continuación, la ley hace del Servicio Civil un régimen jurídico y la carrera lo convierte en un sistema administrativo.

Las principales cualidades que caracterizan al Servicio Civil como régimen jurídico son: la igualdad de oportunidades para el ingreso, los ascensos y las promociones; el equilibrio que existe entre las obligaciones y las garantías propias de los funcionarios; y la justicia y equidad con que ellos son tratados y evaluados en su desempeño.

La igualdad de oportunidades se refiere a la erradicación de las injusticias y favoritismos de que pueden ser objeto los servidores públicos, ya que todos son iguales ante la ley. La reciprocidad de los derechos y obligaciones que tienen los funcionarios, significa que existen garantías para la administración pública en caso de

tener verdadera necesidad de sancionar a sus trabajadores e inclusive de separarlos del servicio; por lo que la Carrera Administrativa contempla un adecuado régimen de despido.

Por lo que a los trabajadores respecta, la ley les otorga garantías de permanencia y desarrollo dentro del servicio, siempre y cuando su trabajo esmerado y su talento así lo ameriten para llegar a ocupar, inclusive, los niveles permanentes más elevados.

Asímismo la ley contempla la existencia de un órgano responsable de reglamentar y operar el sistema en su conjunto; y dentro de él debe haber una instancia o junta de personal, encargada de velar por los intereses laborales de cada trabajador.

Puesto que las demandas sociales son constantes, el servicio público debe ser permanente y para dar continuidad a las gestiones gubernamentales, los funcionarios requieren por lo menos de la estabilidad laboral que sólo una ley puede brindarles.

Tal como se menciona, el segundo elemento del Servicio Civil es la carrera administrativa que le otorga su carácter sistemático; la cual consiste en la estructuración de una escalada de niveles jerárquicos dentro de la administración pública, donde existen desde los puestos de simple ejecución, supervisión, y

aplicación de leyes y reglamentos, hasta los niveles ejecutivos de concepción y alta dirección.

El sistema en su conjunto constituye un importante factor de motivación entre los servidores de la administración pública, ya que presupone la reglamentación y operación de adecuados sistemas escalafonarios y de promoción; al igual que la instrumentación de programas de capacitación planificada, que responda a requerimientos reales. Lo anterior es la premisa que ofrece a los servidores públicos la expectativa de aspirar a superarse, adquiriendo valiosas experiencias mediante la ocupación de posiciones cada vez más importantes, con mayor grado de responsabilidad y mejor remuneradas.

Entre las obligaciones más relevantes de los empleados al servicio de la administración gubernamental, el Servicio Civil impone la dedicación de tiempo completo y exclusivo a la función pública, por lo que estos funcionarios no pueden ejercer actividades políticas ni comerciales de naturaleza alguna.

El secreto profesional<sup>3</sup>, la discreción y la obediencia jerárquica representan un atributo más de los servidores pertenecientes a la carrera administrativa, al igual que la honestidad y la imparcialidad política.

Respecto a las prerrogativas conferidas a los funcionarios destaca el derecho escalafonario en que se basa el desarrollo de una carrera de servicios prestados a la administración pública y una remuneración proporcional al grado de responsabilidad, a la carga de trabajo respectiva y al riesgo que pueda entrañar el desempeño de determinadas labores. El sueldo que devengan los servidores de la administración pública, se caracteriza en el Servicio Civil por no ser excesivo pero sí suficiente para los funcionarios, considerándolos como jefes de familia.

Finalmente considero importante resaltar que, tanto el salario que perciben, como la formación que alcanzan dentro del Servicio Civil de Carrera, ponen a los funcionarios al abrigo de malas tentaciones que pueden inducirlos a delinquir, en circunstancias como las que actualmente privan en México, enriqueciéndose del erario público.

---

<sup>3</sup> Obligación que tienen de no divulgar los asuntos a su cargo, con gente ajena a la función pública para la seguridad de las gestiones gubernamentales.

#### **1.4. Elementos importantes de Administración de Personal, contemplados en el Servicio Civil de Carrera.**

A continuación presentaremos en forma seguida, algunos elementos de administración de personal que se consideran muy importantes e ilustrativos para mostrar, cómo es que el Servicio Civil constituye todo un sistema para conducir al personal de la administración gubernamental y optimizar dicho potencial humano al igual que su rendimiento dentro de la función pública.

La manera en que serán presentadas dichas actividades de la administración de recursos humanos, y la descripción de cómo se practican en los sistemas de Servicio Civil, de alguna forma viene a complementar la parte que anteriormente fue dedicada a la conceptualización y caracterización de dichos regímenes.

Así pues se nombra en primer lugar el **análisis y valuación de puestos**, definido en la teoría administrativa como la descripción de tareas y responsabilidades correspondientes a un puesto determinado, así como de los requisitos para la ocupación del mismo (análisis de puestos); y como la valoración de cada puesto conforme a criterios definidos y con base en escalas comunes, para efectos de asignarle jerarquía y remuneración (valuación de puestos).

El Servicio Civil contempla en el análisis y valuación de puestos, dos factores que permiten asignar una justa y equitativa distribución de cargas en el trabajo; además de que facilitan la evaluación de los funcionarios en su desempeño; coadyuvan también a determinar los requerimientos de capacitación; y facilitan la clasificación de puestos tendiente a establecer una adecuada política de remuneraciones.

Como siguiente elemento relevante de administración de recursos humanos que se observa en los regímenes de carrera administrativa, figura el que se encarga de estimar las necesidades de personal que van a presentarse; se trata de la **planeación de personal** y dentro del Servicio Civil se pretende tener un conocimiento confiable de todas las incidencias de personal, tales como altas, bajas, incapacidades médicas, vacaciones, etc., a fin de que la administración pública pueda dotarse oportunamente de los recursos humanos requeridos para la continuidad de sus funciones.

Una vez previstas las necesidades de personal, otro procedimiento llamado **reclutamiento** “trata de obtener candidatos competentes para cubrir”<sup>4</sup> dichos requerimientos; y conforme a los principios del Servicio Civil puede dividirse en reclutamiento interno y externo.

---

<sup>4</sup> William B. Werther Jr. y R. Davis. *Dirección de Personal y Recursos Humanos*. p.179

El primero de estos puede llevarse a cabo mediante las promociones y transferencias. Por medio de las promociones el personal ya inscrito en el sistema no sólo puede sino que debe escalar paulatinamente aquellos puestos cuya ocupación requiera de la experiencia y los conocimientos que ellos van acumulando al desarrollar su carrera. Por su parte las transferencias, consisten en cambiar de puesto, oficina, departamento, dirección o incluso dependencia a quienes ya son funcionarios del Servicio Civil, sin que esto implique su ascenso o degradación ya que generalmente se realizan para el mismo nivel de responsabilidad y autoridad.

En general “los **ascensos y transferencias** son -conforme a la carrera administrativa- instrumentos prácticos que permiten promover y mantener la dinámica en el grupo de trabajo en toda organización formal”<sup>5</sup>, sin tener que buscar gente del exterior.

Antes de abordar lo concerniente al reclutamiento externo, cabe mencionar que otra forma de practicar el reclutamiento considerado interno es recurrir a un archivo existente de solicitudes de empleo.

Luego entonces, el Servicio Civil se propone realizar reclutamiento externo mediante el establecimiento de convenios con universidades, colegios y centros de formación profesional; ya que dichas instituciones pueden proporcionar recursos humanos

calificados para su desempeño en la administración civil del gobierno. Otra modalidad del reclutamiento externo es la convocatoria al público en general o el contacto con compañías empleadoras.

Como secuencia lógica del reclutamiento, a continuación tenemos otro elemento relevante de administración de personal que con el nombre de **selección**, trata de escoger entre los más viables al mejor candidato; cuya actitud, experiencia, y capacidad probada mediante los exámenes correspondientes lo muestren como el prospecto idóneo para la ocupación de un puesto determinado.

En este proceso de selección debe preverse que las cualidades del candidato encuentren el mejor cauce, que permita el mayor aprovechamiento posible de dichas habilidades en el corto, mediano y largo plazo. A este respecto los postulados del Servicio Civil sugieren el basamento de los procesos de selección, en principios de mérito e idoneidad por lo que no deben existir la discriminación ni el favoritismo; para lo cual deben aplicarse exámenes de oposición objetivos e imparciales.

Una vez concluidos los procesos de selección se procede a contratar al personal y posteriormente es necesario modificar sus conocimientos y encauzar su actitud con el propósito de adaptarlo a la brevedad, así como de optimizar su desempeño mediante

la **capacitación**. Conforme a los sistemas de carrera administrativa la capacitación debe ser planificada, constante e impartida a todos los niveles.

Otra denominación con se conoce este elemento de administración de personal es la de **adiestramiento**, aunque algunos autores como Agustín Reyes Ponce diferencian a la capacitación del adiestramiento, indicando que el segundo es el proceso de enseñanza-aprendizaje encaminado al conocimiento del manejo adecuado de equipos y herramientas, así como a la correcta aplicación de técnicas y tecnologías, lo cual generalmente hace necesario, además de una información, un entrenamiento específico.

Dentro de los regímenes de carrera administrativa se observa una dinámica muy peculiar que consiste en lo siguiente: “toda persona de una organización cumple tres funciones básicas, que cambian en forma de espiral hacia arriba. Estas funciones son: a). la labor que desempeñó en su anterior cargo; b). la labor que realiza actualmente y c). la función que ocupará en el futuro. En la primera, el hombre enseña a su recemplazante sus nuevas tareas; en la segunda ejecuta su trabajo actual y, en la tercera recibe un adiestramiento para sus nuevas funciones. Así, el hombre es al mismo tiempo instructor, empleado y aprendiz”<sup>6</sup>.

Dentro del Servicio Civil de Carrera existe otro elemento importante -como otros- de administración de recursos humanos, su nombre es **inducción**, en cierto modo viene a complementar un poco a la capacitación y su estudio ha sido dividido en dos partes: la inducción introductoria al personal y la inducción introductoria al puesto.

La inducción que introduce al personal se refiere a la conveniencia de que el funcionario de nuevo ingreso conozca los datos más genéricos de la organización a la que se incorpora, tales como sus objetivos fundamentales, sus políticas generales de personal, las normas de disciplina, sus instalaciones y la importancia de sus funciones en el contexto institucional, entre otras. Con lo anterior el funcionario recién nombrado podrá apreciar la importancia de dicha institución, conociéndola será capaz de interesarse en ella y de llegar a considerarse parte de la misma.

Por lo que toca a la inducción al puesto, el servidor público de nuevo ingreso debe ser presentado con su jefe inmediato (si esto no sucedió durante los procesos de selección), quien a su vez debe presentarlo con el resto de sus compañeros; adicionalmente se le debe hacer conocer el lugar específico donde va a laborar; se le tiene que explicar en qué consistirá su trabajo y la importancia que este último guarda en el contexto de las demás labores de oficina. Por otra parte resulta también de importancia, que el nuevo empleado conozca lugares como son: centro de cobro, sitio

de abastecimiento de materiales, etc., así como a las personas que podrán auxiliario en el desempeño de su trabajo.

El objetivo más importante que persigue el Servicio Civil mediante la inducción, es familiarizar lo más pronto posible a sus servidores recién nombrados con la dinámica de la función pública a la que se incorporan, a fin de que su óptimo desempeño rinda sus resultados en breve.

Aludiendo al desempeño, también es importante destacar que éste debe ser observado y cuantificado mediante otro elemento de administración de personal que lleva por nombre **evaluación del desempeño**. Su aplicación en un buen régimen de carrera administrativa debe efectuarse con base en criterios y escalas comunes, para determinar con veracidad y en forma objetiva los resultados que el factor humano aporta a su administración pública.

Lo anterior tiene como objetivo primordial la toma de desiciones tendientes al mejoramiento de los recursos humanos, por cuanto se refiere a su actitud hacia el servicio y a sus aptitudes para el desempeño de las tareas que les son encomendadas. Dicha toma de desiciones debe incidir también en el grado de satisfacción y motivación que los propios funcionarios encuentren en las labores que realizan, en el

servicio que prestan, en su ambiente de trabajo, en el sueldo que devengan y en sus expectativas de desarrollo.

La filosofía del Servicio Civil sostiene que la evaluación del desempeño se facilita substancialmente si los fines que persigue la administración se encuentran bien definidos, puesto que de esa forma pueden ser programados y su cumplimiento cuantificable.

Cuando los elementos de administración de personal, que por su importancia han sido descritos hasta esta parte, son llevados concientemente, con eficiencia y eficacia, resulta sencillo e igualmente relevante establecer conforme a la actitud hacia el servicio, a la experiencia, las aptitudes, el grado de responsabilidad inherente a cada puesto, la vocación de servicio mostrada mediante los méritos y las jerarquías respectivas, una adecuada política de remuneraciones.

Las **remuneraciones** evidentemente constituyen un elemento fundametal del proceso de administración de recursos humanos. Sobre el particular, el Servicio Civil de Carrera no ha hecho excepción ya que contempla que una adecuada política de remuneraciones debe tomar en cuenta el **grado de responsabilidad** que entraña cada puesto, los riesgos a que se expone quien desempeña una función determinada, la

dificultad que signifique la realización de ciertas tareas y la carga de trabajo a que se somete cada trabajador.

En un buen sistema de Servicio Civil todo lo anteriormente expuesto debe ser considerado para que el sueldo devengado por los funcionarios resulte proporcional a todo ello; también debe ser suficiente para ganar dignamente su vida, considerando a cada servidor público como jefe de familia; y a pesar de que no debe ser excesivo debe poner a los funcionarios de la administración pública, al abrigo de malas tentaciones, brindándoles la estabilidad que les permita satisfacer sus aspiraciones de carácter social y familiar.

Otro de los elementos que coadyuvan a sostener progresivamente la productividad del recurso humano y su administración dentro de las gestiones gubernamentales, es el **desarrollo de personal**. Este factor consiste en hacer realidad la conveniencia de que, las aptitudes constantemente estimuladas y crecientes de los funcionarios, al igual que su preparación, su experiencia e interés de superación, encuentren el mejor cauce y le permitan compenetrarse de tal manera en el Servicio Civil, que ellos encuentren en su empleo la satisfacción profesional, psicológica, social, económica y familiar que los haga aspirar por convicción propia a ocupar cargos que les permitan servir en la administración pública de su país.

En los mejores casos, toda la formación que reciben los funcionarios de la carrera administrativa tiende a cultivar en ellos su vocación de servicio público y su talento aplicable al constante mejoramiento de las gestiones gubernamentales; y hace necesario por parte de ellos mismos como representantes de la administración pública, un trascendental esfuerzo encaminado a propiciar en sus trabajadores toda una carrera de servicios prestados a la nación.

Por otra parte, el desarrollo de personal tiene que ver con diversos servicios de extensión para los servidores públicos y sus familiares, tales como el acceso a eventos recreativos y de esparcimiento, que pueden estar relacionados con la cultura, el arte, y los deportes entre otros.

Estos elementos de administración de recursos humanos que contempla el Servicio Civil de Carrera son los que resultan más útiles e importantes para ilustrar cómo estos regímenes constituyen sistemas que se aplican en realidad y -parafraseando a Miguel Duhalt Krauss<sup>7</sup>- constan de políticas, procedimientos administrativos e instrumentos legales tendientes a la aplicación de las técnicas de administración de personal dentro de las gestiones gubernamentales.

---

<sup>7</sup> Miguel Duhalt K. "La Administración de Personal en el Sector Público. Un Enfoque Sistémico".

**Apartado 2. Análisis comparativo del Servicio Civil de Carrera en tres países de Europa Occidental: España, Francia y Gran Bretaña.**

Este segundo apartado contiene una descripción de los rasgos más genéricos que presenta la función pública en tres naciones occidentales del Continente Europeo, las cuales han establecido bajo el régimen del Servicio Civil de Carrera, el sistema de profesionalización y desarrollo de los recursos humanos que laboran en sus respectivas administraciones públicas.

Las principales razones por las que fueron escogidos estos tres países son: en el caso de España, el antecedente que dicho país reviste en el devenir histórico de México; por su parte la República Francesa y el Reyno Unido de la Gran Bretaña, debido al desarrollo y prestigio que han alcanzado sus modelos de Servicio Civil, no solo dentro de sus respectivos territorios, sino también internacionalmente, como prototipos destacados de función pública altamente profesionalizada.

## 2.1. Criterios Generales.

El estudio tendiente al análisis comparativo de estas tres administraciones públicas, nos ha permitido conocer la similitud entre ellas existente, así como la interrelación con que se constituye la filosofía de tan desarrolladas administraciones de personal público.

Debido a lo anteriormente expuesto, en primera instancia y más extendidamente abordaremos las características propias del conjunto europeo, para proceder posteriormente a resaltar los aspectos particulares más sobresalientes de la organización funcional<sup>8</sup> en cada uno de los países antes nombrados.

La primera cualidad común en toda la Eoropa Occidental, es el mismo tipo de **función pública con estructura cerrada**<sup>9</sup>; su principal característica es el parecido que existe entre ellas, ya que "todas han evolucionado paralelamente, son de vieja tradición y han sufrido un cierto número de influencias recíprocas"<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Con el término "funcional" se hace alusión a todo lo relativo con los funcionarios gubernamentales y fue recopilado en diversa literatura de la consultada para la elaboración de este trabajo.

<sup>9</sup> Este tipo de función pública tiene especificaciones peculiares, tales como la tecnificación de la administración del personal y su profesionalización pero estas serán abordadas en los párrafos subsecuentes.

<sup>10</sup> Samuel Espejel. Traducción libre para el curso de **Estructura y Proceso Gubernamental de la Licenciatura en Administración**. cit. pos. P.13. (La fuente original es de Francois Gazier. La Fonction Publique dans le monde. pp.22-89.

Según nos dice Francois Gazier todas las funciones públicas de Europa Occidental tienen un elemento constitutivo de Derecho Administrativo, debido a los capítulos que distintos autores y juristas han dedicado a sus estructuras y modelos de funcionamiento; así como a la preocupación de estas funciones públicas por contar con estatutos o leyes de funcionarios.

Por otra parte estas organizaciones funcionariales constituyen administraciones públicas modernas, debido al desarrollo y estructuración jerárquica que han alcanzado, ya que contemplan desde las simples funciones de base cuyas labores son generalmente manuales; pasando por las funciones de ejecución que requieren poca iniciativa y normalmente son repetitivas, las de aplicación de reglamentos, etc.; otras funciones de ejecución y mando en que ya se requiere criterio y aún más iniciativa; hasta las funciones de alta dirección y concepción que requieren gran iniciativa y destacado talento.

En un principio los asuntos relacionados con el personal que presta sus servicios en las administraciones públicas de Europa Occidental, fueron manejados de manera dispersa por cada ministerio, lo que en México equivale a cada Dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada. Más tarde su forma de conducción

cambió paulatinamente a la de funciones interministeriales, adoptando una homogeneizada política de conjunto. Esta nueva forma fue ejecutada básicamente mediante dos instituciones: la Tesorería a cargo de las finanzas vinculadas a la administración del personal y otra para la operación del sistema en sí, pero ambas bajo el mando de algún Ministro.

Como función pública de estructura cerrada, la europea presenta dos nociones que dan consistencia al Servicio Civil: la carrera, organizada mediante un régimen de ascensos y promociones; y el estatuto de funcionarios, que les confiere garantías y les impone obligaciones.

En términos generales el reclutamiento se basa en el principio de igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, que iniciado por Prusia a mediados del siglo XIX posteriormente fue solemnemente proclamado por la Declaración de Derechos del Hombre.

Dicha igualdad de acceso aplica sin discriminación entre hombres y mujeres, con la única distinción de las labores riesgosas que sólo son encomendadas a ellos. También cabe destacar que no obstante la presencia femenina en más del 50% de los empleos

públicos, su acceso a los niveles de responsabilidad y mando van en proporción directa a la incursión de la mujer en todos los ámbitos de la vida social y económica. En cuanto al reclutamiento, la práctica mediante el sistema de mérito e idoneidad es generalizada en todas las funciones públicas europeas, es decir que buscan al personal más apto tanto por sus conocimientos, capacidad y actitud hacia el servicio, conforme a los perfiles requeridos. Como medio para erradicar los favoritismos políticos y el nepotismo, el procedimiento de concurso es muy usual, al igual que las entrevistas, las prácticas aprobatorias y los tests psico-métricos.

Por lo que se refiere a la formación de los funcionarios, en un principio sólo fue suficiente la cultura general adquirida mediante los estudios universitarios, ya que era en el puesto donde los servidores públicos aprendían su oficio; posteriormente esta formación fue complementada con algunos cursos de perfeccionamiento.

No obstante la organización de los concursos llevados a cabo durante una época, para el acceso en las funciones públicas europeas, la formación no había sido la deseable ya que se concretaba más a la selección previa que al perfeccionamiento posterior.

Conforme a los principios del Servicio Civil de Carrera, actualmente la perspectiva de la formación funcional ha tomado consistencia pues la capacitación es

permanente y orientada a todos los niveles. Adicionalmente los cursos se llevan a cabo bajo la organización de ciertos programas, para lo cual se multiplican también las escuelas de administración pública.

Después de la escuela más antigua fundada en Francia, surgieron otras en Spire, Alemania; en una cercanía de Nápoles, Italia; en Alcalá de Henares, España; y en Londres, Inglaterra; por citar algunos ejemplos.

A continuación puntualizaremos las características más extendidas o manifiestas que inscriben a las funciones públicas de Europa Occidental, en los sistemas de estructura cerrada. La dedicación de tiempo completo y exclusivo a la administración pública, constituye el requisito indispensable para brindar a su personal las expectativas de la carrera, elemento primordial que constituye un sistema de ascensos y promociones que les permite desarrollarse dentro del servicio.

El segundo elemento fundamental de los sistemas funcionariales de estructura cerrada es el estatuto de funcionarios, o sea una ley que regula sus relaciones laborales con la administración pública, confiriéndoles garantías y estipulándoles obligaciones bilateralmente.

Sus garantías más trascendentales son la estabilidad laboral, el derecho a la capacitación, la prerrogativa de ser promovidos dentro del servicio y ser pensionados por jubilación. En cuanto a sus obligaciones más elementales, figuran además de la dedicación de tiempo completo y exclusivo a su actividad profesional dentro del gobierno, la imparcialidad política, el secreto profesional, y la obediencia con sus superiores jerárquicos, principalmente.

A diferencia de las funciones públicas de estructura abierta<sup>11</sup>, en las administraciones gubernamentales de Europa Occidental el flujo de personal hacia la administración privada y viceversa es poco frecuente; ya que se trata de administraciones altamente planificadas que hacen de la incorporación del personal en el Servicio Civil, una inversión a largo plazo.

Por la razón anterior, procuran reclutar personal idóneo que más fácilmente puede ser adaptado al espíritu de la administración gubernamental, con facilidad para adquirir toda una conciencia y vocación de servicio público.

---

<sup>11</sup> Las funciones públicas de estructura abierta contratan personal para el desempeño de un puesto determinado y los aspirantes permanecen en él por tiempo indefinido, por ende no es necesario dotarlos de derechos especiales con un reglamento. En estos sistemas el flujo de los empleados hacia la administración privada y viceversa, es muy frecuente.

## 2.2. El Servicio Civil de Carrera en España.

Como podremos apreciar en esta parte dedicada a la función pública desarrollada en España, a pesar de su basamento en los principios del mérito y la idoneidad, del profesionalismo que caracteriza a sus funcionarios de carrera; y en general de sus lineamientos inscritos en el sistema de estructura cerrada, como es el Servicio Civil, ésta es una de las organizaciones que presenta mayores peculiaridades en su funcionamiento y evolución.

Primeramente reseñaremos las características más relevantes que dan muestra de la influencia recibida, de parte del conjunto de funciones públicas europeas, tales como la exclusión a quienes tienen una condición política<sup>12</sup>, de la categoría de funcionario profesional. Más aún se distinguen dentro de los considerados funcionarios, los llamados funcionarios de carrera quienes han integrado el grupo más importante de los trabajadores gubernamentales de España, por prestar servicios de carácter permanente dada su inamovilidad conferida legalmente.

Los órganos inmersos en la administración del personal público español son los que citamos a continuación. La Presidencia del Gobierno, que a través del Ministerio para

---

<sup>12</sup> Son considerados con una condición política los funcionarios públicos cuyos nombramientos dependen directamente del titular del Poder Ejecutivo.

las Administraciones Públicas ejerce la política general de gobierno, puesto que de esta institución dependen orgánicamente todos los servidores públicos.

Por su parte el Ministerio de Economía y Hacienda, se encarga de diseñar la política en materia de presupuesto y gasto destinado a la administración del personal al servicio del gobierno. Figura también la Comisión Superior de Personal que es un órgano de asesoramiento, coordinación y documentación general para todos los servidores gubernamentales.

Adicionalmente, este cuadro de órganos superiores de la función pública está integrado y representado por los Delegados del Gobierno y los Gobiernos Civiles, cuya competencia en los asuntos relativos al personal gubernamental corresponde a los servicios periféricos de la administración pública.

Encomtramos además como órgano relacionado con la función del personal público al Consejo Superior de la Función Pública, el cual se diferencia de los demás por ser un órgano colegiado y sin embargo repite funciones como la de coordinación y consulta de la política en materia de administración de recursos humanos al servicio del gobierno español.

A este se suma la Comisión de Coordinación de la Función Pública, encargada de supervisar la sincronización entre la política de personal que se ejerce en el Estado<sup>13</sup> y en las Comunidades Autónomas. Las dos instancias antes mencionadas son reproducciones del modelo existente en la República Francesa, según nos indica el Dr. Guillermo Haro Belches en su libro *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*.

Apoyándonos en el autor antes mencionado, encontramos lo que durante una etapa en el desarrollo de la administración de personal público en España “sobresale como una de sus características principales”<sup>14</sup>: la agrupación de los funcionarios en cuerpos. Sobre el particular, él mismo nos dice que no estuvo determinado legal ni doctrinariamente lo que era o debía ser un Cuerpo de Funcionarios, pero que muy probablemente obedece a una dinámica estilada espontáneamente y no al ejercicio de un ordenamiento legal.

Lo anterior significa que a pesar de ser mencionados en las prácticas administrativas e inclusive en la legislación, los cuerpos de funcionarios no se encuentran definidos

---

<sup>13</sup> Es posible que en esta parte de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (L.M.R.F.P.), recopilada en las aportaciones para la reforma de la función pública en México de Guillermo Haro B., la alusión al “Estado” se refiera a la nación en su conjunto integrada por territorio, población y gobierno, fundamentalmente.

<sup>14</sup> Guillermo Haro Belches. *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. p.247

como tales sino que han sido reconocidos e identificados debido a circunstancias eventuales, es decir que su formación no fue planeada pero históricamente existen.

Los cuerpos de funcionarios sirvieron principalmente para establecer un criterio homogeneizado, es decir con escalas comunes para calificar el desempeño de sus integrantes, con base en el análisis y valuación de puestos; ya que la provisión de éstos últimos se llevaba a cabo para integrar cuadros administrativos y no sólo para cubrir plazas en forma aislada.

Otra finalidad cumplida por los cuerpos, fue haber subsanado la carencia de un sindicalismo prohibido para los funcionarios públicos de España; mas si bien es cierto que por medio de dichos cuerpos los funcionarios defendían sus derechos, la existencia de tales organizaciones garantizaba también a la administración pública cierto grado de perfeccionamiento, en los servicios recibidos de parte de sus empleados.

Entre otros aspectos cabe destacar como precepto fundamental en que versa el espíritu de esta función pública, la democratización de la administración gubernamental a fin de que esta sirva a la comunidad y no a una minoría privilegiada,

como sucede en países como el nuestro que, en general, no cuenta con servidores públicos profesionales.

Lo anterior significa que en países como España, cuyos funcionarios gubernamentales sí son profesionales independientemente de sus convicciones políticas, los servicios de la administración pública están dirigidos a toda la población en general, sin discriminación alguna.

Adicionalmente y de conformidad con los preceptos constitucionales de España, relativos a la igualdad, al mérito y la capacidad, las vacantes que se generan en la administración pública son comunicadas mediante convocatoria al público en general, con el objeto de brindar igualdad de oportunidades para el acceso en los procedimientos de selección.

El sistema de selección que tradicionalmente predomina en España es la oposición, consistente en la aplicación de una o más pruebas a los aspirantes, para determinar sus aptitudes. Este procedimiento posteriormente se complementa y agrega con cursos tendientes a la formación de los funcionarios, en una escuela especial para tal fin. A este respecto es importante resaltar que el Instituto Nacional de Administración

Pública (I.N.A.P.) es el responsable de realizar las pruebas de selección, así como de la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios.

En cuanto a la formación de éstos, podemos destacar igual que en Francia la existencia de una etapa previa a la presentación de exámenes. Así, quienes superaban dichas pruebas inicialmente eran nombrados funcionarios en prácticas y si continuaban satisfactoriamente su desempeño entonces adquirirían el estado de carrera administrativa, aunque esta situación ha cambiado a raíz de la reforma de 1963-1964 con que formalmente fue abolido el sistema de carrera administrativa.

Respecto a la formación que por cuenta propia reciben los funcionarios públicos de España, resulta importante mencionar que siempre y cuando dichos estudios sean debidamente acreditados, así como los beneficios que éstos aporten en su desempeño; representa ventajas para ellos ya que pueden ser promovidos, recibir incrementos salariales, o ambos incentivos.

Para efectos de promoción, anteriormente los funcionarios sólo eran sujetos a consideración por su antigüedad, pero en la actualidad es implementado el concurso de méritos que considera como último elemento la antigüedad, dando mayor importancia al desempeño en puestos anteriores así como en el puesto actual, al igual

que la formación académica, y a los cursos aprobados satisfactoriamente en el I.N.A.P., entre otros.

Existe como requisito para la promoción, la condición de haber servido durante los tres años anteriores al ministerio de que se trate a fin de evitar la excesiva rotación del personal, misma que propiciaría el desaprovechamiento de los recursos invertidos en su formación, como sucede en México.

Como etapa más reciente de la función pública, encontramos en España un desarrollo que aparentemente tiende a la abolición del sistema de carrera administrativa, pero en realidad sólo implica la práctica de una dinámica más versátil.

Lo anterior puede explicarse de la siguiente manera: la dinámica dentro de los cuerpos implicaba el desarrollo dentro de los mismos, es decir, el acceso y promoción dentro del mismo cuerpo en que se había ingresado inicialmente; y al “abolir la carrera” el ascenso escalafonario ya no se limita al cuerpo respectivo, sino que cada funcionario cuenta con una categoría personal que le es reconocida por haberla obtenido mediante su experiencia y desempeño probados, así como por la preparación forjada por el mismo.

Esta categoría o rango, además de ser reconocida le confiere la prerrogativa de aspirar a las vacantes que se generen hasta por dos grados superiores o inferiores; en el entendido de que para cada grado obtenido en forma personal, existen realmente los puestos de trabajo equivalentes.

Con esta forma de organización los funcionarios pueden montar en cuadros administrativos más elevados que los de su ingreso inicial, con la debida acreditación del nivel académico requerido y la aprobación de las pruebas correspondientes; sistema que en España recibe el nombre de promoción profesional.

### **2.3. El Servicio Civil de Carrera en Francia.**

Adicionalmente a las características propias del conjunto europeo occidental, cabe mencionar que la República Francesa figura entre los pioneros en la tecnificación e implantación de un sistema de administración de personal público.

Gracias al desarrollo alcanzado por esta función pública, mismo que la ha colocado en un lugar tan importante como el que ocupa la organización funcional de Gran Bretaña, ésta constituye actualmente un servicio público eficiente cuyos funcionarios sí cuentan con una elevada conciencia administrativa. Dicho desarrollo lo debe a su

bicentenario tradición en el manejo y la práctica de la carrera administrativa, antecedente del actual Servicio Civil.

La tradición de neutralidad política de sus servidores, aún en épocas de inestabilidad, dió continuidad a las gestiones administrativas del orden público; y su incidencia en la ocupación de los cargos públicos, consiste en brindar iguales oportunidades de ingreso a todos los ciudadanos.

En ese mismo sentido, la función pública francesa se distingue por su gran tradición respecto a la inexistencia de discriminación alguna para el acceso en el Servicio Civil de Carrera, a causa de las convicciones políticas o sindicales de los aspirantes.

De tal suerte que, son considerados buenos métodos de selección de personal los que realmente garantizan “el carácter democrático del reclutamiento y el valor profesional del funcionario”<sup>15</sup>. Una de las cualidades más características de este sistema es la obligatoriedad del concurso como procedimiento de reclutamiento y selección. El concurso data del siglo XVIII y para que éste fuera instituido, la voluntad política de su gobernante (Napoleón Bonaparte) tuvo un papel decisivo.

---

<sup>15</sup> Ibid. p.159

Para efectuar dicho concurso, el primer paso es dar suficiente difusión al examen de oposición que para cubrir el trabajo vacante, es aplicado por la autoridad competente. La garantía de imparcialidad en el desarrollo de dicho proceso, es asegurada por un tribunal u órgano colegiado, el cual no puede interferirlo ni cambiar sus resultados, pero sí establecer en orden de méritos la prioridad con que son presentados los aspirantes, de acuerdo con sus cualidades o la calificación de su desempeño.

Cabe resaltar que la realización de concursos para el acceso en la organización funcional de la República Francesa, ha propiciado cierta etapa de formación previa por parte de los aspirantes ya que tienen la necesidad de prepararse para presentar el examen respectivo. En un principio los funcionarios públicos de ese país contaban con una vasta cultura general basada en los estudios universitarios, y era realmente en el desempeño del puesto cuando ellos aprendían su oficio.

Posteriormente el Servicio Civil de Carrera mejoró el sistema de formación de los funcionarios con el establecimiento de escuelas de administración pública, puesto que durante algún tiempo el perfeccionamiento en realidad no se había practicado consistentemente. La escuela para funcionarios más antigua que se conoce en toda Europa Occidental, es la Escuela Nacional de Administración fundada en la calle Saints-Peres de la ciudad de París.

La calificación anual del funcionario es particularmente útil para efectos de ascenso o promoción puesto que la carrera tiene como reiterada premisa el desarrollo de un escalafón, es decir el recorrido paulatino de un conjunto de puestos ordenados y jerarquizados conforme al grado de responsabilidad y nivel de remuneración, fundamentalmente, el cual tiene requisitos a cubrir, tales como: determinados períodos de formación, superación de ciertas pruebas y algunas oposiciones internas.

Existe una promoción anterior a la asignación del grado inmediato superior, la cual consiste en otorgar al funcionario la remuneración del puesto al que aspira y posteriormente la ocupación del mismo.

Adicionalmente podemos destacar de la función pública francesa su desarrollo histórico experimentado durante el presente siglo, en que la legislación vinculada a los funcionarios y su relación laboral con el gobierno, se ha venido transformando como se describe a continuación.

Desde principios del siglo XX la administración gubernamental en Francia ya contaba con reglamentaciones propias de sus servidores, que aunque dispersas conforme a la regionalización de la administración pública, así como respecto de las

diferentes dependencias que ya para entonces existían, constituyan ya reglamentación de los servicios prestados al gobierno por los diferentes funcionarios.

Lo anterior significa que existían distintos ordenamientos que regulaban los derechos de los funcionarios públicos, dentro de los diversos ámbitos para los cuales se contaba con organizaciones gubernamentales. Por lo tanto los criterios y niveles de aplicación de dichas reglamentaciones no eran homogéneos.

Sin embargo, paulatinamente se ha venido constituyendo todo un sistema jurídico en torno a la administración pública y su relación con los funcionarios que le prestan sus servicios. Dicha legislación la integra básicamente un estatuto general, el cual está formado por tres diferentes textos o títulos.

El primero de estos documentos tiene como objetivo primordial establecer los mismos derechos esenciales para todos los funcionarios públicos, tanto del Estado como de las colectividades territoriales.

El segundo obedece a la necesidad de dar congruencia a la carrera de los servidores públicos, con el movimiento descentralizador promovido por la reforma socialista de

1983; facilitando la amovilidad de los mismos para asignarlos a las entidades donde se requiera su incorporación.

El tercero y más complejo de los títulos del estatuto general en tratamiento, se basa en el establecimiento de igualdad en su aplicación tanto en las administraciones de los municipios, de los departamentos, de las regiones y de los organismos administrativos autónomos que les están adscritos.

Entre las aportaciones también importantes de este tercer documento, figura el establecimiento de igual importancia a las administraciones territoriales como a la administración del Estado y el flujo o amovilidad de los funcionarios entre estas dos instancias de gobierno.

Los principales órganos inmersos en la administración del personal público francés son: la Dirección General de la Función Pública, el Consejo Permanente de la Administración Civil, la Dirección de la Administración y de la Función Pública, y el Consejo Superior de la Función Pública (presidido por el Primer Ministro).

Tal organización institucional ha permitido una estructuración en el interior de la función pública francesa, donde existen cuatro categorías: A). los cuerpos superiores

en que se concentran las tareas de concepción y dirección; B). la categoría constituida por los cuadros administrativos dedicados a la aplicación de leyes y reglamentos; y C). y D). representadas por los cuerpos de ejecución.

Cada cuerpo representa una jerarquía y a su vez dentro de los cuerpos, existen grados; en ciertos cuerpos existe un solo grado como es el caso de los administradores civiles. Cuando hay varios grados en un mismo cuerpo, a cada uno de ellos corresponden distintos niveles de remuneración.

En una visión más globalizada de la función pública francesa podemos destacar la existencia de la noción de empleo, que es todo puesto presupuestalmente previsto. A semejanza de la función pública española, los funcionarios poseen un grado personal que les confiere ciertas garantías, como la de su nivel de remuneración y la de poder ocupar empleos superiores e inferiores sin cambiar de grado.

Por otra parte podemos observar, según nos dice el Dr. Guillermo Haro<sup>16</sup>, que conforme los empleos figuran en los niveles más elevados, la administración pública ejerce mayores facultades para el nombramiento y la remoción de los funcionarios, es decir que a mayor nivel aumenta también el grado de amovilidad, con la importante obligación de mantener comunicado el expediente correspondiente a cada

funcionario. Así pues, aún quienes no poseen el estatus de funcionario pueden acceder en los empleos que no correspondan a un cuerpo.

Podemos concluir entonces que la carrera de los servidores públicos franceses existe pero no es rígida en sentido limitativo que obstaculice los movimientos de personal, sino que permite la flexibilidad, siempre y cuando las prerrogativas de los funcionarios no sean pasadas por alto.

#### **2.4. El Servicio Civil de Carrera en Gran Bretaña.**

A principios del siglo XIX la administración de personal público en Gran Bretaña no se encontraba tecnificada como en la actualidad. El nepotismo y el padronazgo constituían, a diferencia de las demás burocracias de Europa Occidental, un sistema donde no se procuraba la formación ni la carrera de los funcionarios.

La mayoría de los nombramientos eran realizados mediante el sistema de patronage, es decir algo similar a lo que en los Estados Unidos de Norteamérica fue en algún tiempo el sistema de despojo y en México prevalece aún como sistema de botín político, donde los cargos son más recompensa a favores personales recibidos, que

---

<sup>16</sup> Ibid. p.177-206

puestos ocupados por experiencia, capacidad, profesionalismo y méritos en el servicio.

No obstante el tiempo perdido en Gran Bretaña para integrar una buena administración pública, pronto comenzaron a gestarse importantes cambios que la transformaron por completo. Desde el año de 1810 aproximadamente empezaron a aplicarse pruebas para el acceso en la función pública británica.

Hacia 1833 ya se intentaba que quienes ingresaran en los departamentos de la administración gubernamental, constituyeran personal idóneo para asegurar el buen desempeño de las funciones a ellos asignadas. Para mediados del siglo XIX la función pública inglesa se colocó a la vanguardia con la creación del Servicio Civil, por lo que desbancando a la organización funcionarial prusiana ha servido como modelo a seguir en toda la parte occidental del Continente Europeo.

El inicio de su actual sistema de administración de personal público tuvo origen con la expedición del documento llamado La Organización del Servicio Civil Permanente, según nos dice el anteriormente nombrado Dr. Guillermo Haro. De ese documento se desprenden como principales ideas, la creación de un cuerpo eficiente de funcionarios debido a la necesidad que planteaba contar con una administración

independiente de la política, cuya experiencia, reputación, y aptitud le permitiera asesorar a quienes fueran colocados como sus superiores jerárquicos e influir en sus decisiones.

Adicionalmente se pensaba que la mayoría de los problemas en la administración pública eran inherentes al personal que le prestaba sus servicios, por lo que transformando la aptitud y la actitud de dicho personal podría corregirse inclusive la organización de dicha administración.

La adecuada selección de los aspirantes a servidores públicos también fue tratada en el documento, para lo cual se creó una comisión responsable de aplicar las pruebas correspondientes. Por su parte el régimen de ascensos, comenzó a ser operado mediante el reconocimiento de los méritos, de tal manera que pudiese ser reclamado un ascenso injustificado.

La creación de la Comisión del Servicio Civil como institución encargada de comprobar la idoneidad de los aspirantes a ingresar en el servicio público, en un principio no fue suficiente garantía puesto que los jefes de los Departamentos seguían teniendo ingerencia, desde el punto de vista político, en las designaciones. Sin

embargo la tendencia condujo al establecimiento de un órgano imparcial, cuya tarea fundamental era la de asegurar la capacidad de los candidatos.

Así comenzó a ser erradicado paulatinamente el anterior sistema y cada vez se ha consolidado mejor el sistema de administración de personal público británico, bajo el régimen del Servicio Civil.

Actualmente el manejo del sistema en su conjunto se realiza básicamente mediante tres instituciones: la Comisión del Servicio Civil, encargada del reclutamiento interministerial; la Tesorería, para todos los asuntos financieros derivados de la administración del personal; y un Departamento de la Función Pública, con tareas como el establecimiento y constante revisión de las políticas de administración de recursos humanos en el Poder Ejecutivo.

Adicionalmente encontramos en la función pública británica organismos colegiados de carácter consultivo, los cuales se encargan de investigar los problemas que afronta la administración del personal, de expedir orientaciones de carácter general y de ejercer control sobre diversas iniciativas de los ministros.

Respecto a la formación de sus funcionarios, la organización inglesa estiló por largo tiempo, como en Francia, “una vasta cultura general seguida de un aprendizaje del oficio en el servicio”<sup>17</sup> y esporádicamente cursos tendientes a su perfeccionamiento.

Años más tarde, el sistema encaminado a la formación de los funcionarios civiles se ha sofisticado con la proliferación de escuelas en gran parte del territorio británico, que a manera de sucursales han secundado a la surgida en Londres.

A diferencia de las demás organizaciones funcionariales existentes en Europa Occidental, la británica no tiene régimen jurídico referente a la existencia de la función pública, sin embargo ésta tiene arraigada tradición entre todo el pueblo inglés, gracias a la existencia del Servicio Civil cuyo funcionamiento sí se encuentra reglamentado.

El resultado se ha concretado en que los funcionarios públicos en Gran Bretaña sean reconocidos y respetados por su integridad y prestigio, mostrados en las gestiones administrativas gubernamentales bajo su responsabilidad. Al respecto su tradición de neutralidad política, por lo que **las tareas a ellos encomendadas son siempre las mismas independientemente del partido en el poder**; ya que ellos no dependen de los funcionarios de nivel político.

---

<sup>17</sup> "Traducción libre para el curso...op.cit. p.18

El Servicio Civil de Gran Bretaña es, en suma, “un instrumento de continuidad y un depósito de experiencia, cuya finalidad última es servir al público”<sup>18</sup>; está reglamentado principalmente por los poderes de prerrogativa de la Corona y no por los de promulgación que corresponden al Parlamento.

No obstante el hecho de que la estabilidad de los funcionarios inscritos en el Servicio Civil depende de la voluntad de la Corona, y ante ella no cuentan legalmente con recurso alguno para alegar permanencia; su seguridad en el empleo es genuinamente respetada, no sólo por la tradición y la filosofía de la función pública, sino también por que las determinaciones en materia de incorporación y separación del servicio son tratadas en organismos colegiados.

Adicionalmente existen organismos paritarios o asociaciones de funcionarios a los que éstos se adhieren **por voluntad propia**, y dentro de las cuales su poder de decisión como autoridades gubernamentales, es equiparable con las garantías que les son conferidas. Es decir que conforme al significado de la palabra “paritario”, es tan importante su representatividad en tanto que funcionarios del gobierno, al igual que su consideración como empleados del mismo.

---

<sup>18</sup> “Aportaciones para la Reforma...op.cit. p.159

Como puede apreciarse y fue reiteradamente indicado al principio de este apartado, las prácticas en el manejo del personal gubernamental en las funciones públicas de España, Francia y Gran Bretaña, tienen gran similitud. Puede afirmarse que están basadas en la profesionalización de sus funcionarios, en los principios del mérito y la idoneidad para la ocupación de los cargos públicos de nivel no político y en el desempeño de una ardua labor tendiente a incorporar y desarrollar dentro del servicio público, personal mejor adaptado al espíritu de la administración gubernamental.

De igual manera, puede observarse en cada una de ellas, una orientación homogeneizada para contar con un servicio público eficiente, integrado por los ciudadanos más capaces que adquieren conciencia del papel que desempeñan como integrantes de la administración pública, la cual les permite desempeñarse con profesionalismo y ética, con la plena convicción de que su mejor aplicación en el servicio redunda en el bienestar colectivo y no sólo en el de una clase dominante, como ocurre en nuestro país.

### **Apartado 3. Expectativas del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada de México.**

Después de observar el desarrollo que por medio del Servicio Civil de Carrera han alcanzado las funciones públicas de algunos países, en esta última parte determino conforme a mis propias consideraciones la viabilidad de dicho sistema de administración de personal, en las dependencias centralizadas de la Administración Pública Federal de México. Posteriormente será planteada una alternativa para la aplicación de dicho régimen de carrera administrativa, al personal que presta sus servicios en el mencionado sector de nuestra función pública.

Así pues, en los apartados anteriores pudimos apreciar que, el éxito del Servicio Civil está basado en la existencia de un ordenamiento jurídico específico sobre la materia y de un órgano debidamente reglamentado y facultado para operar el sistema en su conjunto; cosas que requieren en primera instancia voluntad política por parte de la clase gobernante, para establecer las condiciones necesarias, tendientes al mejoramiento de la administración de recursos humanos en el aparato gubernamental; y por ende para el mejoramiento de la administración pública en su conjunto.

A ese respecto en México, hemos podido percatarnos de que no obstante el pronunciamiento desde el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, sobre la necesidad de instaurar el Servicio Civil de Carrera; y a pesar de la expedición del Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal; hasta la fecha, formalmente no existe en el país toda la legislación necesaria para la instrumentación del sistema, ni se cuenta con la voluntad por parte del gobierno para ponerlo en práctica.

El acuerdo antes mencionado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de Junio de 1983; el día anterior durante la instalación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, Carlos Salinas de Gortari, el entoces titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.)<sup>19</sup> pronunció las siguientes palabras:

“Con el Servicio Civil de Carrera habremos de evitar el arribismo, que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos, y en consecuencia, a las

---

<sup>19</sup> Actualmente ya no figura en el sector centralizado de nuestra Administración Pública Federal puesto que sus funciones fueron nuevamente incorporadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

valiosas experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la Administración Pública y a la Nación”<sup>20</sup>.

Considero indispensable puntualizar que el reglamento de dicha comisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de Junio de 1984, asignó precisamente al Secretario de Programación y Presupuesto la responsabilidad de presidirla; y sin embargo no se llevaron a cabo avances importantes en materia de Servicio Civil.

Por si fuera poco, el mismo funcionario se convirtió años más tarde en Presidente de la República en unas condiciones que ponen en evidencia precisamente el arribismo del que él hablara anteriormente y durante su mandato tampoco fue puesto en marcha el Servicio Civil de Carrera, como sistema de administración de personal público, tan sólo fue mencionado también en el Plan nacional de Desarrollo 1989-1994.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 también hace alusión al Servicio Civil de Carrera, pero resulta que la iniciativa de ley sobre la materia apenas fue presentada el 17 de Octubre de 1996 ante el Congreso de la Unión, y la iniciativa proviene de un Diputado de oposición. Como consecuencia lógica y aunque resulte reiterativo por supuesto que no ha sido debidamente difundida ni entre los

---

<sup>20</sup> Margarita Chávez Alcazar. *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*. cit.pos. p. 121

representantes de la sociedad ante el gobierno, ni ante los funcionarios públicos involucrados, ni mucho menos ante la sociedad en general, la importancia que reviste un asunto de esta naturaleza por lo que la iniciativa antes mencionada no ha sido ni analizada y mucho menos aprobada.

Lo anterior pone de manifiesto a todas luces el desinterés por parte de nuestra clase gobernante, en la profesionalización de los recursos humanos que prestan sus servicios al Gobierno Federal, situación que por demás resulta insólita ya que todos aquellos que hemos cursado estudios de administración pública, aludiendo principalmente a nuestra alta burocracia, necesitamos tan sólo del más elemental sentido común para iniciar por los cuerpos gubernamentales la transformación que requiere el país.

Por estas razones el Servicio Civil de Carrera no puede ser instaurado ya que, por falta de voluntad política del gobierno, no existe la fundamentación legal para su instrumentación como régimen jurídico-administrativo tendiente a regular las relaciones laborales del Gobierno Federal con sus servidores.

Por ende la carrera de los servidores públicos y su profesionalización continúa siendo en nuestro país, sólo literatura política pregonada con demagogia, puesto que

tampoco existe la institución responsable de operar el sistema en su conjunto, pese a la creación de una Dirección General del Servicio Civil, que no ha hecho mas que ejercer el presupuesto a ella asignado.

### **3.1. Hacia una nueva integración de la Administración Pública en México.**

El objetivo primordial de nuestra administración pública debe ser la atención de las demandas sociales, obligación que para ser cumplida cabalmente exige contar con una clase gobernante a la altura de las circunstancias que actualmente privan en México; por lo que resulta imperativo proveer los medios para incorporar en nuestro aparato gubernamental al personal idóneo.

Para efectos de lo anterior, es inminentemente necesario realizar una depuración minuciosa de todos los cuadros administrativos del Gobierno Federal, con el propósito de otorgar las garantías de la carrera administrativa sólo a quienes demuestren tener verdadera vocación de servicio, a quienes realmente posean la capacidad y el talento que se requiere para tomar parte en la conducción de los destinos nacionales, y a quienes plenamente conscientes del destacado papel que asumen como servidores públicos, deseen adquirir con el pueblo de México el

compromiso de convertir su función pública, en una profesión prestigiada de tiempo completo.

Por otra parte es necesario destacar que, de manera previa a la depuración de la Administración Pública Federal Centralizada de México, es indispensable dar a conocer ampliamente entre sus integrantes, la esencia e importancia de tan ambicioso proyecto. Lo anterior, con el fin de evitar la desinformación y mala interpretación de los objetivos que persigue el sistema de Servicio Civil de Carrera.

Dar a conocer ampliamente el sistema y sus características en forma apropiada, evitaría las inercias que siempre se resisten al cambio y además despertaría inquietudes positivas de llegar a formar parte en una nueva Administración Pública Federal Centralizada.

Puesto que las demandas de nuestra sociedad son constantes, también debe ser constante la solución de las mismas mediante las gestiones administrativas del orden público; y para dar continuidad a dicha administración pública es necesario dotar a sus servidores de la permanencia laboral y las condiciones que les permitan cumplir responsablemente con su deber, sumarse por convicción propia y por vocación a la

administración gubernamental y no por ambiciones personales o partidistas que sólo lesionan el destino de los mexicanos.

Se necesita también permitirles pensar y hacerles reflexionar en todo lo que se pueden desarrollar al desempeñarse profesionalmente y no en cuál será el próximo puesto que pueden ocupar por clientelismos políticos. Esto coadyuvaría notablemente para ponerlos a salvo de malas tentaciones que les provoca la actual inestabilidad, cuando nos referimos al personal no sindicalizado.

En el caso del personal de base, es imprescindible concientizarlo y tomarlo en consideración para que se convenza de que puede ser muy productivo y aspirar a un auténtico escalafón, a una forma de desempeño laboral que le permita ganar dignamente el sostén familiar, mediante la debida prestación de sus servicios.

Consecuentemente la transformación de esta función pública requiere por lo menos la formalidad y consistencia que sólo le puede otorgar una legislación a nivel federal, un marco normativo completo que incluya a la totalidad de quienes prestan sus servicios en la Administración Pública Federal Centralizada de México, refiriéndonos evidentemente a los funcionarios de nivel no político.

Debido a estas consideraciones propongo como una alternativa para realizar en México la expectativa de tener funcionarios públicos profesionales, llevar a cabo un profundo análisis de toda la legislación vigente en materia del personal que presta sus servicios en el seno de la Administración Pública Federal Centralizada.

Este análisis debe tener como propósito el de evitar o eliminar divergencia que puede existir entre ordenamientos jurídicos; abordar los vacíos existentes, por ejemplo los relativos al personal "cuyo nombramiento no esté determinado de otra manera en la Constitución o en las Leyes"<sup>21</sup>. Otro objetivo debe constituirlo el dar claridad, desarrollar e insertar en un marco jurídico integral todo el sistema de carrera administrativa, basado en el mérito y la idoneidad de sus integrantes.

Luego entonces dada la importancia que reviste un régimen jurídico de tales dimensiones, considero importante su tratamiento desde la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sentar en sus preceptos los fundamentos de una relación laboral entre la Administración Pública Federal Centralizada y sus servidores<sup>22</sup>; donde además, el Servicio Civil de Carrera debe quedar completamente a salvo de las facultades presidenciales que en materia de

---

<sup>21</sup> Ediciones DELMA. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Artículo 89, Fracción II) p.62

<sup>22</sup> La reforma constitucional puede llevarse a cabo en el contenido del Apartado B del Artículo 123.

nombramiento y remoción del personal federal, derivan del Artículo 89 Constitucional.

Adicionalmente es necesario sancionar una ley reglamentaria, que bien podría llevar por nombre Ley Federal del Servicio Civil, para que en ella se especifiquen todos los derechos y obligaciones del personal perteneciente a la Carrera Administrativa, así como los de la propia Administración Pública Federal Centralizada.

### **3.2. Características de la nueva legislación.**

El sistema jurídico del Servicio Civil en México, tiene que apearse de manera estricta a la realidad imperante en el ámbito de que se trata. Esto no significa de manera alguna que deba reproducir la actual situación, sino preverla para evitar sus anomalías y mejorar sus condiciones.

El nuevo marco normativo que sugiero, debe establecer las condiciones para que la Administración Pública Federal Centralizada sea depurada, democratizada y que sus servidores puedan adquirir el estado de carrera administrativa; es decir, estipular los procedimientos por medio de los cuales sería integrado el cuerpo funcional del Servicio Civil de Carrera, por un lado con los recursos humanos que actualmente

laboran en el sector referido, evidentemente siempre y cuando, cubran los perfiles requeridos y las cualidades indispensables; y por otra parte, incorporando personal de nuevo ingreso.

Sin excepción alguna, las necesidades reales de este servicio público deben imperar en el otorgamiento de iguales oportunidades para el ingreso, los ascensos y la capacitación, a todos los ciudadanos que cumplan los requisitos fundamentales para tal fin, esto significa buscar personal idóneo para cada puesto y no buscar puesto para determinado personal.

Los mecanismos tendientes a la incorporación y promoción de los servidores públicos dentro del Servicio Civil de Carrera, deben estipular la aplicación de exámenes de oposición objetivos e imparciales que eviten la manipulación de sus resultados, eliminando así las injusticias y favoritismos que en nuestra actual administración pública aquejan a algunos de sus colaboradores.

Por otra parte la ley debe establecer claramente los derechos y obligaciones, tanto de la Administración Pública Federal Centralizada en la operación del sistema, como de sus servidores, de tal forma que exista equilibrio entre las garantías conferidas al

personal inscrito en la carrera administrativa, y sus compromisos contraídos con la administración gubernamental.

Lo anteriormente mencionado debe redundar en el desarrollo de una función pública sana, presidida por el personal idóneo en cada nivel permanente de la administración pública, de tal suerte que todos sus integrantes cobren un papel positivamente determinante a satisfacción de la Administración Pública Federal Centralizada, a satisfacción de ellos mismos como sus trabajadores, y por supuesto a plena satisfacción del pueblo que recibe sus servicios.

### **3.3. Contenido básico del nuevo marco normativo.**

A continuación presento el contenido esencial que considero indispensable en el espíritu de la Ley Federal del Servicio Civil para los servidores de la Administración Pública Federal Centralizada.

En primer lugar debe ser delimitado el ámbito de aplicación de dicho ordenamiento jurídico, es decir, conforme a las expectativas del presente trabajo circunscribirse a las dependencias centralizadas de la Administración Pública Federal; y en cuanto a quienes laboran en ellas debe ser homogeneizado el concepto o denominación de

funcionarios de carrera. De esta manera sería suprimida la escisión actualmente existente entre el personal de base y el llamado personal “de confianza”<sup>23</sup>. Y así la única distinción existiría entre los funcionarios de carrera y el personal de nivel político que sí sea nombrado y removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Me parece también muy conveniente estipular en la ley, que el nivel más elevado de los funcionarios permanentes, sea desde la base o menor jerarquía hasta el nivel de Directores Generales; debido al grado de responsabilidad, iniciativa y talento que se requiere para ser buenos administradores públicos al servicio de México y no al de una clase dominante.

En forma seguida y en auténtico cumplimiento del precepto referido en la Fracción VII del Artículo 123 Constitucional<sup>24</sup>, debe asignarse a la Administración Pública Federal Centralizada la obligación de aplicar estrictamente la ley para la operación del sistema en su conjunto.

---

<sup>23</sup> La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determina en su Artículo 5 una extensa gama de puestos de confianza.

<sup>24</sup> El precepto constitucional se refiere a la designación del personal por medio de sistemas que permitan apreciar la capacidad de los aspirantes, y a la organización de escuelas de administración pública por parte del Estado, es decir del Gobierno.

A ese respecto la Ley Federal del Servicio Civil debe disponer la creación de un órgano encargado de poner en marcha el sistema, de administrarlo, reglamentarlo y revisarlo constantemente para desarrollar y optimizar sostenidamente su funcionamiento. La ley deberá expresar explícitamente los motivos de su creación, su nivel de autoridad, sus atribuciones y la integración del mismo.

Además de la operación del sistema en su conjunto por medio del órgano antes mencionado y con estricto apego a lo estipulado por la multicitada ley, la Administración Pública Federal Centralizada debe tener tres obligaciones básicas que se describen a continuación.

Garantizar primeramente, la aptitud y principalmente la actitud de los funcionarios o aspirantes hacia el servicio, no sólo para el ingreso y las promociones, sino también para la evaluación del desempeño a través de un mecanismo perfectamente bien definido, que permita recompensar a quienes han trabajado mejor.

En segundo término, la conducción de los recursos humanos inscritos en el régimen, mediante todas las técnicas y procedimientos propios de la administración de personal, para lograr el desarrollo y la profesionalización de los funcionarios públicos de carrera, como parte intrínseca del Servicio Civil.

En tercera instancia, la implementación de una organización funcional que otorgue la debida representación a los servidores públicos de carrera, mediante una junta de personal completamente ajena a los actuales sindicatos.

El punto anterior, como principio fundamental para el establecimiento de las obligaciones más trascendentales de los funcionarios: la imparcialidad política y la esmerada dedicación de tiempo completo y exclusivo al cargo que les sea encomendado.

Sobre el particular hago especial incapié en que la junta de personal sea completamente ajena a los actuales sindicatos, en virtud de que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado forma parte de un partido político, oficial por cierto, y esto constituiría una incongruencia con la imparcialidad política y un freno para democratizar y profesionalizar la función pública.

A este respecto podemos enfatizar para la formulación de las conclusiones en el presente trabajo, que las libertades de acción política que algunos sistemas de Servicio Civil inclusive en América Central confieren a sus trabajadores, deben ir en proporción directa con el desarrollo y grado de madurez alcanzado por el propio régimen. Por lo que otra de las circunstancias que actualmente cancelan las

expectativas de la carrera administrativa, es precisamente la agrupación -involuntaria, y arbitraria- del actual personal de base en sindicatos que forman parte del partido político oficial.

Otra de las principales garantías que sugiero sean conferidas a los funcionarios del Servicio Civil, es el derecho a la capacitación permanente en todos los niveles y el acceso al escalafón. Sobre este último punto considero que no debe existir un escalafón basado solamente en un conjunto de puestos a superar, ya que esto limitaría el avance de los funcionarios de carrera y sus oportunidades de ascenso.

A semejanza de la organización funcional existente en España, me parece más conveniente que cada funcionario cuente con una categoría personal, basada en su experiencia probada, su capacitación, sus méritos determinados mediante la evaluación del desempeño y finalmente en su antigüedad. Por su parte el conjunto de puestos propio de la carrera administrativa, deberá exigir para su ocupación contar con determinadas categorías; lo cual brindaría una expectativa más amplia y menos rígida.

Lo citado en el párrafo anterior, tiene como objetivo el no establecer una escalada rígida que forzosamente tenga que ser recorrida por cada funcionario, sino un camino

más flexible que les permita avanzar conforme a sus propias expectativas de desarrollo; ya que el objetivo más importante que perseguimos al proponer la instauración del Servicio Civil de Carrera en las Dependencias Centralizadas de la Administración Pública Federal, es cambiar substancialmente la mentalidad y la actitud de los servidores públicos hacia la administración gubernamental, y para con quienes reciben sus servicios.

Adicionalmente deben gozar de la seguridad social, ellos y sus familiares, así como de un sueldo decoroso que además de proporcional a sus responsabilidades y nivel jerárquico, sea prolongado a manera de pensión por jubilación cuando después de haber dedicado su vida laboral al servicio de la Nación y su gobierno, deban separarse de la carrera, pero no sin antes haberla coronado con la dignidad que sólo corresponde a los auténticos servidores públicos que siempre fueron dedicados a su profesión, comprometidos con el pueblo de México y realmente honestos.

## **Conclusiones**

Como ha podido apreciarse, el Servicio Civil de Carrera es un sistema completo de administración de personal público. Existen testimonios del desarrollo que las administraciones públicas de distintos países han alcanzado por medio de dicho régimen, así como del profesionalismo, honestidad y prestigio de sus integrantes.

Un régimen similar adecuado a las imperiosas necesidades de México, por sus características puede resultar una alternativa muy conveniente para hacer realidad la profesionalización de los funcionarios públicos, erradicando la costumbre de percibir un sueldo sin la debida prestación de los servicios; un medio para democratizar realmente al gobierno de tal suerte que no sean las tendencias políticas de los funcionarios las que determinen su posibilidad de ingresar en la administración pública.

Este sistema puede constituir, por lo tanto, la expectativa de contar con un cuerpo de servidores públicos realmente comprometidos con las causas nacionales, tales como la salud de todos los mexicanos, la seguridad que requiere su integridad física, iguales oportunidades para educarse en condiciones que verdaderamente les permita convertir sus conocimientos en un medio digno para ganarse la vida; y en general

contar con la plataforma que permita comenzar la transformación del país en su conjunto, ya que la maquinaria gubernamental es el motor que genera, conduce y modera o precipita el desarrollo nacional.

Dadas las condiciones que deben cumplirse para instrumentar un sistema de esta naturaleza, es necesario analizar toda la legislación que sobre la materia existe en nuestra Administración Pública Federal Centralizada, con el objeto de crearle un marco normativo integral, que sienta las bases para adoptar al Servicio Civil, como régimen tendiente a regular las relaciones laborales con sus servidores.

Con ello será posible incorporar recursos humanos calificados, adaptarlos mejor al espíritu de la función pública, y fomentar en ellos la vocación para realizar toda una carrera de servicios prestados a la nación, por medio de su administración pública, para que aspiren con dignidad a la ocupación de los cargos gubernamentales.

Finalmente hago una exhortación a todos colegas Administradores Públicos para que luchemos por dignificar nuestro oficio, especialmente a las nuevas generaciones en proceso de formación, a quienes deseo como camarada, les sean de utilidad estas pequeñas aportaciones y los emulen a la reflexión, ya que los servidores públicos

profesionales y comprometidos con la Patria podemos hacer realidad la expectativa de contar con una administración pública a la altura de las circunstancias.

Debemos aplicarnos con férrea voluntad aportando esmeradamente nuestro grano de arena, para lograr que en los próximos años los mexicanos cosechemos el producto de nuestro trabajo fecundo, gozando de verdadero progreso; aunque para ello el águila tenga que devorar nuevamente a la serpiente.

## Bibliografía

1. ACLE, Alfredo y Juan Manuel Vega. La Empresa Pública: desde fuera, desde dentro. Ed. LIMUSA. México, 1986.
2. AMARO, Guzmán Raymundo. Administración de Personal. Ed. LIMUSA. México, 1986.
3. BONIN, C.J.B. "Principios de Administración". En Revista de Administración Pública, Antología 1-54. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1983.
4. CHAVEZ, Alcázar Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana. S/E México, 1985.
5. CHRUDEN, Herbert y A. Scherman. Administración de Personal. Ed. C.E.C.S.A. México, 1985.
6. DELMA, Ediciones. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1992.
7. DELMA, Ediciones. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. México, 1992.
8. DELMA, Ediciones. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. México, 1992.

9. DUHALT, Krauss Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público, un enfoque sistémico. Ed. SEI, S.A. México, 1972.
10. ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA DE AMERICA CENTRAL. Informe del Seminario sobre Servicio Civil o Carrera Administrativa. Costa Rica, 1962.
11. ESPEJEL, Samuel. Traducción libre para el curso de Estructura y Proceso Gubernamental de la Licenciatura en Administración. U.A.M. Unidad Azcapotzalco. México, 1985. (La fuente original es de Francois Gazier. La Fonction Publique dans le monde. Ed. Cujas. France, 1972)
12. FAYA, Viezca Jacinto. Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, S.A. México, 1983.
13. GUERRERO, Omar. Introducción a la Administración Pública. Ed. HARLA. México, 1985.
14. GUERRERO, Omar. La Teoría de la Administración Pública. Ed.. HARLA. México, 1986.
15. HARO, Belches Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública de España.
16. MARTINEZ, Silva Mario (Coordinador). Diccionario de Política y Administración Pública. Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México., Tomo 1.

17. PICHARDO, Pagaza Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública de México, 1985 Tomo 2.
18. PODER LEGISLATIVO FEDERAL. Diario de los Debates. México, 1996.
19. RIVERA, Marín Guadalupe. "Técnicas del Manejo de Personal en la Administración Pública Mexicana". En Revista de Administración Pública, Antología 1-54 Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1983.
20. SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". En Diario Oficial de la Federación del 28 de Mayo de 1996. México, 1996.
21. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Ley Federal de las Entidades Paraestatales). México, 1993.
22. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Anteproyecto de Ley Federal del Servicio Civil Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. México, 1984.
23. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, 1983.
24. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO (Dirección General del Servicio Civil). Sistema de Evaluación del Desempeño. México.

25. WERTER, William B. Jr. Dirección de Personal y Recursos Humanos. (Traducción del Ing. Agustín Contin). Ed. Mc Graw Hill. Estados Unidos de América, 1982.

26. YAÑEZ, Campero Salvador y Valentín Yáñez Campero. La Remuneración del Personal en la Administración Pública de México. (Tesis Profesional, U.N.A.M. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales). México, 1983.