

18



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLÁN"**

"EL SERVICIO MUNICIPAL DE CARRERA"

TESIS



QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

ARTURO HERNÁNDEZ MAGALLÓN

Asesor: Mtro. Juan Miguel Ramírez Zozaya

Junio 2002



**TESIS CON
MALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

DEDICATORIAS

"Los dioses ponen en el corazón de los hombres sueños, deseos, aspiraciones a menudo más grandes que ellos mismos. La grandeza de un hombre corresponde a la desproporción dolorosa entre la meta que se propone y las fuerzas que la naturaleza le han concedido en el momento".

Alejandro Magno

A mí madre, por su apoyo siempre incondicional.

A mis hermanos.

A todo aquel que se interese por contribuir al debate sobre la Administración Pública.

Y sin duda, a mis buenos amigos (Sergio Zúñiga, Ricardo Pérez, Mariana Ramos, Israel Antonio, Adriana Gutiérrez, Jorge Sánchez, Thania Velázquez, Miguel Ramírez, Salvador Zacate, Jorge Nuñez, Patricia Nava, Raúl Morales, Oliver Peralta, Erika Mora, Oscar Canela, ... etc.), por estar conmigo con un sentimiento de hermandad y compañerismo.

ÍNDICE GENERAL

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPITULADO | |
| 1 La Administración y sus reformas: el nuevo contexto | 9 |
| 1.1. Los Modelos Administrativos | 10 |
| 1.1.1. El Modelo Burocrático | 10 |
| 1.1.2. Los límites del paradigma burocrático | 11 |
| 1.1.3. La Postburocracia | 13 |
| 1.1.4. Reinención del Gobierno | 17 |
| 1.2. Las Reformas | 20 |
| 1.2.1. Causa de las reformas | 20 |
| 1.2.2. Las Reformas Administrativas | 22 |
| 1.3. Sistema de Servicio Civil de Carrera | 25 |
| 1.3.1. El concepto | 25 |
| 1.3.2. Características del Servicio Civil de Carrera | 27 |
| 1.3.3. Requerimientos del sistema | 29 |
| 1.3.4. Mecanismo del sistema | 31 |
| 1.3.5. Objetivo del SCC | 33 |
| 1.3.6. Ventajas y Desventajas del SCC | 35 |
| 1.3.6.1. Profesionalización y SCC | 40 |
| ✓ Conclusiones | 44 |
| ✓ Bibliografía | 47 |
| 2 El Servicio Civil de Carrera en México: las experiencias | 55 |
| 2.1. Antecedentes del Servicio Civil de Carrera | 55 |
| 2.1.1. El SSC 1994 - 2000 | 58 |
| 2.2. Funcionamiento del Sistema de Carrera, experiencia | 64 |
| en algunas dependencias Federales | |
| 2.2.1. Órganos que rigen el Servicio Civil de Carrera | 64 |
| 2.2.2. Normatividad | 64 |
| 2.2.3. Conformación | 65 |
| 2.2.4. Ingreso | 66 |
| 2.2.5. Formación y Evaluación | 67 |
| 2.2.6. Promoción, Ascensos e Incentivos | 68 |
| 2.2.7. Retiro | 69 |

| | |
|---|------------|
| 2.3. Causas de la inexistencia de un sistema de SCC | 70 |
| 2.3.1. Razones políticas | 70 |
| 2.3.2. Razones jurídicas | 73 |
| 2.3.3. Razones administrativas | 73 |
| 2.3.4. Razones económicas | 75 |
| 2.3.5. Razones organizacionales | 76 |
| 2.4. Situación actual en el país | 78 |
| ✓ Conclusiones | 81 |
| ✓ Bibliografía | 84 |
| 3 El Servicio Municipal de Carrera (SMC): los inicios | 89 |
| 3.1. Sobre el concepto de Federalismo y Municipio | 89 |
| 3.1.1. Características del Municipio | 93 |
| 3.1.2. Diagnóstico Municipal | 98 |
| 3.2. El Servicio Municipal del Carrera | 109 |
| 3.2.1. Historia del SMC | 112 |
| 3.2.2. Estado de la cuestión: Los logros en materia de SMC | 113 |
| 3.2.3. Una visión de la realidad municipal, la evidencia sobre los viejos y los nuevos problemas causas de inexistencia de un Servicio Municipal de Carrera. | 117 |
| 3.3. Los municipios después del PRI. Por un SMC | 123 |
| 3.3.1. La ola descentralizadora de abajo – hacia arriba | 125 |
| 3.3.2. Agenda para la Reforma Municipal | 126 |
| 3.3.3. Apoyando a los Gobiernos Locales | 131 |
| ✓ Conclusiones | 136 |
| ✓ Bibliografía | 140 |
| 4 Una nueva oportunidad: las propuestas | 147 |
| 4.1. Las propuestas | 150 |
| 4.1.1. Instauración de un sistema de carrera eficiente orientado a ofrecer resultados – Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer | 151 |
| 4.1.2. Los pesos y contrapesos – Juan Pablo Guerrero | 153 |
| 4.1.3. Consideraciones organizacionales para el diseño de un SCC – David Arellano Gault | 155 |
| 4.1.4. Una Reforma Constitucional – Omar Guerrero | 157 |
| 4.1.5. El servicio profesional de carrera, una carrera de Estado – Ricardo Uvalle | 161 |

| | |
|---|----------------|
| 4.2. Propuesta de un modelo para instrumentar un SMC | 163 |
| 4.2.1. Modelo para el diseño y operación de un SMC | 166 |
| 4.2.1.1. Etapa uno: Planeación | 166 |
| 4.2.1.2. Etapa dos: Adecuación e instauración | 168 |
| 4.2.1.3. Etapa tres: Mecanismos para el buen funcionamiento del sistema | 171 |
| ✓ Conclusiones | 174 |
| ✓ Bibliografía | 176 |
| Las Conclusiones Generales | 179 |
| ANEXOS | 191 |
| BIBLIOGRAFÍA GENERAL | 205 |

INTRODUCCIÓN

"En obsequio de la claridad, ha sido inevitable hacer repeticiones con frecuencia, sin considerar en lo más mínimo la elegancia de la exposición; en todo caso, me he atenido concienzudamente al precepto..., de que la preocupación por la elegancia se deje para los sastres y los zapateros".

Albert Einstein. La relatividad

El municipio es sin duda, el lugar donde la relación entre los ciudadanos y gobierno es cotidiana y permanente; donde las demandas sociales por atender sus necesidades se hacen realidad. En este sitio el representante popular o autoridad local vive más nítida e intensamente la responsabilidad de atender de manera eficaz los reclamos sociales. Es centro de procesos importantes para el país: alternancia del poder, descentralización de decisiones, promotor de programas para el desarrollo social y económico. Se visualiza como pieza importante para el progreso de la nación.

Sin embargo, la realidad que lo envuelve es contrastante, en diversos estudios, y por percepción ciudadana, se le concibe como una institución que no ha respondido de manera eficaz a sus responsabilidades; se enfrenta a una serie de obstáculos, una serie de problemas en el que la existencia de uno condiciona la del otro y de los demás, complicando así la aplicación de soluciones. Algunos de estos problemas son: a) la existencia de un sistema político centralizado; b) un presidencialismo a escala (Gobiernos subnacionales); c) un déficit democrático; d) fragilidad en su marco normativo; e) recursos económicos escasos; f) una Administración Pública viciada (fuente de representación corporativa y clientelar, con compadrazgo, amiguismo y nepotismo); g) cabildos débiles; y h) ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental, etcétera.

El problema es muy complejo, si sólo se habla en materia de recursos humanos, se puede observar que los municipios cuentan con aparatos burocráticos obesos, desarticulados, sin definición clara de las funciones de cada área o departamento, o bien, sin la existencia de áreas necesarias para el desarrollo óptimo de las funciones; transposición de obligaciones; funcionarios con un nivel de escolaridad bajo y; falta de continuidad en los programas. En resumen, la realidad de los servidores públicos municipales en México se encuentra marcada por una incertidumbre laboral, generada por el propio sistema imperante que es la designación política, que en más de las veces privilegia la confianza y no los méritos profesionales de las personas. Los incesantes cambios, que se registran periódicamente no han permitido el establecimiento de sistemas permanentes de profesionalización, ni un sistema de carrera administrativa que organice los recursos humanos.

Es difícil pensar en una solución única para estos problemas, la estrategia a seguir, parece estar constituida por dos vertientes: una de *carácter endógeno* que implica acciones de los propios gobiernos municipales; y otra de *carácter exógeno*, la cual depende de acciones que deberán emprender otros niveles de gobierno. Si se piensa en una solución interna, un elemento que sería primordial: es un "Servicio Municipal de Carrera" para funcionarios municipales.

Los sistemas de carrera, en particular el civil, son una realidad tangible en los países desarrollados, porque incrementa la calidad y el desempeño de los servidores públicos para mejorar la gestión gubernamental en beneficio de los ciudadanos. En nuestro país no ha sido tomado en serio, se ha intentado desde hace varios años instaurar una estructura similar, pero ha sido pobremente impulsado y vigorosamente frenado por intereses de diversa magnitud y variable procedencia. Sólo algunos esfuerzos son relevantes en el ámbito federal y estatal, pero son nulos en el orden municipal. La idea de instaurarlo, simplemente sigue quedando en el plano discursivo.

Un "Servicio Municipal de Carrera" (SMC) podría constituir un elemento sustantivo para avanzar en el desarrollo del municipio: sin funcionarios que entiendan los contenidos y técnicas jurídicas, administrativas o de planeación, difícilmente se puede pensar en dar solución a los demás problemas que aquejan a los municipios.

Las técnicas administrativas para dar solución a las problemáticas, no tendrían valor como herramientas si no se les sabe utilizar, es decir, éstas valen en función del conocimiento que de ellas tengan los miembros responsables de su implementación. Por ello, la secuencia de acciones internas para dar solución a los problemas municipales, debería depender irremediablemente de un esfuerzo previo por instaurar un Servicio Municipal de Carrera (SMC), que capacite, profesionalice y de calidad al desempeño de los servidores públicos. Se requiere configurar un ejército de funcionarios comprometidos con la función pública y con habilidades y conocimientos suficientes; sólo después de esto, se podrán entender los problemas más agudos de cada administración, y se podrán visualizar soluciones adecuadas a los retos que envuelven a este orden de gobierno.

Este trabajo de investigación, parte del hecho de que no han sido relevantes los esfuerzos por instaurar un SMC en México. Se plantean como telón de fondo, un par de preguntas desprendidas de los argumentos anteriores: ¿Cuáles han sido las causas que han impedido la instauración de un SMC?, ¿Hay posibilidades reales para instaurarlo?.

Con esa perspectiva, la presente investigación **supone** que, a pesar de que no han sido relevantes los esfuerzos por instaurar un SMC, debido a causas políticas, administrativas, jurídicas y económicas; en el actual escenario municipal se encuentran expresiones concretas de profundos cambios que ahora generan posibilidades* reales para su implantación.

* La palabra posibilidad presupone el hecho de contar con los medios adecuados para implementar un Servicio Municipal de Carrera.

De esta hipótesis genérica se desprenden una serie de suposiciones de trabajo específicas:

1. El municipio mexicano se desenvuelve en un escenario o contexto caracterizado en su interior, por un espíritu de avance democrático.
2. El escenario o el contexto en el que se desenvuelve el municipio genera una serie de expresiones de profundos cambios: síntomas, fenómenos, y acciones inducidas, que fortalecen las posibilidades de implantación de un Servicio Municipal de Carrera.

La estrategia de investigación prevé utilizar estas hipótesis para generar en torno a ellas una serie de demostraciones sobre el nuevo panorama municipal que supone la generación de condiciones para la instauración de este sistema de carrera.

Si bien el pensar en un SMC implica cambios en el diseño de la estructura de gobierno municipal, para que esté en posibilidades reales de enfrentar los retos del nuevo milenio marcados por la democratización tanto interna como externa. Otra cosa es cuestionarse sobre las posibilidades reales de implantación. Analizar aquello que ha imposibilitado la implantación de algún sistema de carrera en los municipios, y detectar aquellas expresiones del escenario municipal que lo posibiliten, es la tarea a la que se hará frente a continuación.

El trasfondo real de este documento no se reduce a la aceptación y encasillamiento discursivo de lo bien que funciona un Servicio Civil de Carrera (SCC), la cuestión es detectar las raíces, avances, cambios, en el escenario o contexto municipal, que ayuden a responder las preguntas planteadas.

La investigación se presenta con el **objetivo general** de avanzar hacia un nivel de discusión más concreto, en el que la idea por implantar un Servicio Municipal de Carrera parta más de la realidad municipal observada, que del discurso reivindicatorio. Se trata de centrar el análisis en la creación de respuestas lógicas sobre las causas que han impedido un SMC, y mediante un análisis del contexto municipal, encontrar si hay posibilidades de instaurar un sistema como el estudiado.

Para ello, es necesario como primer objetivo específico, examinar lo que se ha hecho en materia de Servicio Civil de Carrera (SCC) en los tres ordenes de gobierno - se realizará una investigación histórica desde el año de 1923; pero la importancia central estará enfocada a una revisión paralela de lo que se tiene sobre los servicios de carrera hasta el 2001 para cada uno de los casos. Como segundo objetivo, hay que identificar las causas por las cuales no existe o no funciona adecuadamente el SCC a nivel Federal y Municipal. Como tercer objetivo, es fundamental analizar el contexto de estos dos ordenes de Gobierno, para encontrar aquello que pueda posibilitar la instauración del SMC.

El documento esta basado primordialmente en la "investigación documental"; contiene la realización de actividades de categorización y ordenamiento, análisis e integración, interpretación y reinterpretación, al igual que exposición sistemática de información que ha sido obtenida de fuentes teóricas y empíricas. Todo ello, para exponer organizada y didácticamente un conjunto de respuestas para el problema ya planteado.

Delimitado el objeto de estudio y la técnica de investigación, el método pertinente que conducirá al conocimiento de una manera ordenada, y así dar respuesta al problema planteado es el "Método Deductivo", ya que se intentará, a partir de premisas generales, llegar a conclusiones particulares.

La profundidad teórica con la cual se realiza la investigación es el "explicativo", porque nos permite la recomposición del conocimiento, estableciendo una relación causa - efecto. El nivel explicativo esta fundamentado en una serie de reactivos que se describen en el siguiente cuadro.

| REACTIVOS | | | | | | |
|---|--|-------------------------|--|--------------------------|--|---------------------|
| ¿Cuáles han sido las causas que han impedido la instauración de un SMC? ¿Hay posibilidades reales para instaurar un Servicio Municipal de Carrera (SMC)? | | | | | | |
| | SCC | SSC - MÉXICO | SMC | | | |
| MARCO TEÓRICO | ¿Cual es el estado de la AP, ha cambiado? ¿Porqué se habla de burocracia y de Postburocracia? ¿Porqué se quieren llevar a cabo reformas administrativas? ¿Porqué reformar a favor de un SCC? ¿Qué es el SCC? ¿Cuales son sus características? ¿Cómo funciona? ¿Qué objetivos persigue? ¿Cuáles son sus ventajas y desventajas? | MARCO CONTEXTUAL | ¿Cuáles son los antecedentes del SCC en México? ¿Hay experiencias de SCC en México? ¿Cómo funcionan? ¿Cuáles son las causas de inexistencia del SCC en toda la AP? ¿Cuál es la situación del SCC en los Estados de la República? ¿Existe una nueva oportunidad con el reciente cambio de gobierno? ¿Qué necesita un SCC en México para que funcione correctamente? | MARCO REFERENCIAL | ¿Qué es el Municipio? ¿Cuáles son sus características? ¿Cuál es la situación de los R. H. en los municipios? ¿Qué es un SMC? ¿Cuáles son referentes históricos? ¿Qué se ha hecho sobre SMC en los municipios mexicanos? ¿Cuáles son las causas de inexistencia del SMC? ¿Hay algo que indique, o cree las posibilidades de instauración de un SMC en el futuro? | CONCLUSIONES |

Hay que aclarar además, que la investigación esta ubicada en el tiempo a nivel "transversal", en particular el año 2001 e inicios del 2002, ya que esto permite una exploración del objeto en el presente.

Al poner en marcha esta investigación, durante la depuración teórico - metodológica se hace frente a una seria dificultad limitante: es poco lo que se ha escrito sobre la aplicación de un servicio de carrera en los municipios de México, al igual que su adecuación. Escasas son las experiencias de las cuales se pueda rescatar algún bagaje teórico y práctico. Y en cuanto a la delimitación, hay que especificar que no se ahonda en el tema de los requerimientos técnicos, mecanismos y procesos con los que debe contar el SMC, sin embargo se aportará algo referente a este tema.

Se ha tratado de explicar claramente este documento, incluso se han tocado de manera abreviada, algunos otros temas, todo ello para que el lector que no se encuentre familiarizado con la Administración Pública, no le suceda lo que aquel viajero a quien las casas le impedían ver el poblado.

El documento se encuentra dividido en cuatro capítulos, y las conclusiones. El capítulo uno denominado "La Administración Pública y sus reformas: el nuevo contexto", parte de una revisión teórica del Servicio Civil de Carrera. Se trata de comprender el salto evolutivo y paradigmático de la Administración Pública, así como las causas que impulsan las reformas en busca de un mejor funcionamiento administrativo. Una vez comprendido esto, se le da cabida a la explicación profunda de la existencia de un sistema de carrera como el Servicio Civil. Este capítulo pasa por versiones explicativas generales, hasta llegar a marcar sus límites como categoría analítica en el momento de tratar el Servicio Civil de Carrera.

Posteriormente, en el segundo capítulo titulado "El Servicio Civil de Carrera en México: las experiencias", se lleva a cabo en primera instancia, una revisión histórica del SCC; posteriormente se realiza un análisis de experiencias en algunas instituciones federales en las que se ha implantado este sistema; para luego encontrar las causas que han imposibilitado su implantación general en la AP. Concluyendo así, de manera complementaria, con el apartado referente al estado de la cuestión en los Estados de la República.

El tercer capítulo llamado "El Servicio Municipal de Carrera (SMC): los inicios", se centra en la experiencia de lo municipal, por supuesto, tomando en consideración las limitaciones que ello supone, y basándose en los estudios realizados en este país. En primer lugar se realiza como preámbulo básico la conceptualización de Federalismo y Municipio, las características de éste último, así como un diagnóstico. Como segunda parte, se define al Servicio Municipal de Carrera, su historia; se hace un diagnóstico de los avances en esta materia, especialmente en el área jurídica; y se lleva a cabo una revisión de varios autores para encontrar las

causas que han imposibilitado su implantación. En un tercer y último apartado dividido en tres, se presenta, en primer lugar, un breve diagnóstico fenomenológico de lo que está pasando en algunos municipios, y que han generado cambios benéficos para la administración municipal. En la parte intermedia, se presenta el estado actual del debate sobre el tema de Servicio Municipal de Carrera. Se pretende señalar la tendencia de las propuestas de reforma sobre el SMC que se sintetizan en la *Agenda para la Reforma Municipal*** analizando sus alcances e implicaciones. En la parte final, se muestra el apoyo de proyectos de cooperación técnica gubernamental e internacional por rescatar al desamparado municipio, con impulsos de implantación del Servicio Público de Carrera estatal y municipal.

El capítulo cuarto y último, titulado "Una nueva oportunidad", se reserva para las propuestas, está dividido en dos: el primero está dirigido a presentar algunas ideas de académicos para implantar un SCC; y el segundo pretende la elaboración de un modelo de instrumentación de un Sistema Municipal de Carrera, que contribuya y genere un piso más sólido para un debate futuro.

Finalmente se presentan las conclusiones, serie de reflexiones desprendidas del análisis general del documento, en el cual se resume la situación en la que se encuentra el debate entorno a las posibilidades de instaurar un Sistema Municipal de Carrera.

** Es fundamental llevar a cabo un análisis de la *Agenda para la Reforma Municipal*, ya que refleja la situación e inquietudes de quienes interactúan en este ámbito gubernamental. No hay mejor nivel de análisis hasta el momento, el cual de referencia clara de la situación y las propuestas que se derivan de este orden de gobierno, que la *Agenda para la Reforma*.

CAPITULO 1

La Administración Pública y sus reformas: el nuevo contexto

"Los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes, no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley señala."

Benito Juárez

Se percibe en estos días un clima de desconfianza hacia las acciones del gobierno¹, causa atribuida a que no se desarrollan las actividades que se le encomendaron de una manera eficiente, o al menos, no son perceptibles de manera benéfica por la mayoría de la ciudadanía. El Gobierno, parece ser parte de los problemas y un obstáculo para el desarrollo integral, en el que las soluciones tal parecen son planeadas para no funcionar; se está sufriendo lo que podría considerarse un déficit en el desempeño del gobierno.

El problema es profundo, los teóricos señalan que la mayoría de las instituciones están planeadas para un medio que está cambiando, de burocracias tan grandes – como en México –, que ya no están funcionando de manera eficiente. La discusión ya no se centra en *lo que* hace el gobierno, sino *cómo* lo hace, y *con qué*. La idea básica coincide: conseguir un funcionamiento de las instituciones públicas que se aleje de los procedimientos excesivamente formales y genéricos, para centrarse en los resultados. Se trata de diseñar y aplicar herramientas que permitan devolver la *"legitimidad, eficacia"*² y hegemonía a la acción gubernamental.

¹ Se designa con el nombre de Gobierno, al conjunto de funcionarios públicos, encargados de regir y administrar un estado o nación. También se puede decir que es la institución que ejerce la función directiva de la sociedad: es como un administrador colectivo cuya obligación es servir a la sociedad en el cumplimiento de responsabilidades públicas, tal servicio es lo que justifica su existencia.

² Eficacia y legitimidad son necesarias para que se de la gobernabilidad. La Gobernabilidad es: "la cualidad propia de la comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo" Arbos, Xavier y Salvador Giner. "La Gobernabilidad ciudadana en la encrucijada mundial". Siglo XXI, Madrid, 1990. Citado por Alvarado, Ofelia y Miguel Ramírez, "La crisis de ingobernabilidad en México", CNCPyAP, México, 1998, p.18

El propósito de este capítulo es comprender el salto evolutivo y paradigmático de la Administración Pública³, que ha generado todo este nuevo contexto, así como las causas que impulsan las reformas en busca de un mejor funcionamiento administrativo. Una vez comprendido esto, se le puede dar cabida a la existencia de un sistema de carrera como el del servicio civil.

1.1. Los modelos administrativos.

Los gobiernos se apoyan de una manera más o menos contingente, parcial y limitada en nuevas tendencias teóricas administrativas y en nuevos instrumentos generados, para poder realizar sus reformas e implantar nuevas líneas de acción que conviertan las tareas gubernamentales en algo eficiente y legitimado.

La investigación denota la existencia de dos paradigmas que darán respuesta al porqué en la forma de proceder de la Administración Pública. Los modelos son: el Burocrático (Administración Pública Tradicional), y el Postburocrático - la Nueva Gerencia Pública (New Public Management).

1.1.1. El Modelo Burocrático

Durante los años 50's y 60's la teoría organizativa se instaló en el paradigma burocrático, misma que surgió de la necesidad de orden y precisión. Pensada en organizar detalladamente y dirigir estrictamente las actividades con la mayor eficiencia posible, dicha institución como tipo ideal se caracterizaría por la separación entre funciones y personas, una estructura de mando jerárquica basada en la confianza en los procedimientos escritos y formales.

³ "Dentro de un criterio tradicional la Administración Pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado. En el Gobierno en acción." Jiménez Castro, Wilburg, "Administración Pública para el desarrollo". FCE. México. 1971, p.181 - 182

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 (Cooper, Phillip. 1997: 702).

Tiene las siguientes cualidades: 1) Carácter legal de las normas y reglamentos, así como 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 (Weber, Max. 1964).

Es considerada "la manifestación primaria de la institución social racionalizada y muchos de sus problemas son debidos a los esfuerzos periódicos por racionalizar su estructura y procedimientos" (Niskan, William. 1994: 200).

1.1.2. Los límites del paradigma Burocrático

Es de la opinión de algunos teóricos, que este modelo organizativo ya no funciona eficientemente, y ha llegado a ser difícil de manejar. Además, la obediencia que antes constituía la virtud cardinal que hacía funcionar el sistema ya no es aceptada de buen grado por los ciudadanos y los empleados públicos, quienes ahora exigen libertad personal y autonomía individual en forma incontrolable. La complejidad ofrece a los agentes la oportunidad de lograr la libertad, mientras que a la inversa, ésta en los agentes aumenta la complejidad. Los arreglos legales negociados siempre habían existido; no obstante, después que la burocracia se vio en la necesidad de dictar cada vez más reglas para controlar la complejidad, el respeto por las mismas ha declinado y el sistema ha generado confusión e irresponsabilidad (Crozier, Michael. 1997: 9).

El modelo organizativo presenta problemas de:

- Interiorización de las normas y exagerado apogeo a los reglamentos, es decir una "proliferación legal" (Correa, Freitas. 1989: 45); exceso de formalismo y papeleo.
- Profesionalismo, que se debe entender como la irrupción de profesionales en las instituciones burocráticas hasta el punto de colonizar sus departamentos, estos trabajadores, en virtud a sus conocimiento especializado o *expertise* conseguían una elevada autonomía en la definición de su trabajo. Autonomía que se expresaba, en que eran precisamente ellos quienes definían cómo se prestaban los servicios efectivamente, es decir, definían las soluciones y los problemas (Amorós, Moisés).
- "Resistencia al cambio; es un conservador prototipo" (Niskan, William. 1994: 200).
- "Impersonal en las relaciones. Por el hecho de que las actividades son rutinizadas, incapaz de emoción y desprovisto de voluntad; pierden interés en su trabajo y realizan sus trabajos superficialmente".
- Jerarquizaron como base de proceso de decisión (Goodsell, Charles. 1994: 116, 225).
- Dificultad en la atención a cliente y conflictos con el público. El público que quiere soluciones personalizadas que la burocracia esteriliza, previa al funcionario quien pasa a percibir esas presiones como amenaza a su propia seguridad.
- Es susceptible a la corrupción⁴.

En fin, se abandona la satisfacción completa de las necesidades sociales de grandes grupos de la población, y en su lugar genera crisis de legitimidad y eficacia gubernamental. Sin duda este sistema burocrático que originó la estructura de muchas administraciones ha tenido un gran impacto, pero aun se sigue dudando que sea el principal determinante de la eficiencia y la efectividad.

Muchas críticas realizadas desde los 70's, sobre todo en los Estados Unidos, apoyadas en el cambio de entorno organizativo que desde entonces se produce, generaron paradigmas organizativos alternativos que superen las deficiencias de

⁴ "Entiendo por corrupción administrativa no solamente aquella que se refiere al enriquecimiento ilícito e inexplicable o a la aceptación, por parte de algunos servidores públicos, de algún tipo de gratificación económica a cambio del cumplimiento de su deber. Por corrupción administrativa debemos entender también el abuso de poder que por un aparte significativa de nuestros servidores públicos ejercen. De la misma manera es el desempeño deficiente de las funciones y el dispendio innecesario de recursos que se utilizan para llevarlas a cabo". González, Hermosillo, Erika Döring. "Servicio Civil de Carrera" en "Servicio Civil de Carrera para servir a la gente". PRI, México, 2000b, enco. p. 20

la Administración Pública Tradicional. Algunos autores como Barzelay, apuntan hacia la necesidad de plantearse la aparición de un nuevo tipo organizativo: la organización postburocrática.

Este nuevo tipo organizativo sería una evolución de la estructura burocrática clásica (Barzelay. 1992) más adecuada para las necesidades de los nuevos tiempos, dónde hay que responder más bien a las necesidades de los clientes⁵ o ciudadanos que a los requerimientos de la propia organización. Es decir, las dependencias gubernamentales deben guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio.

1.1.3. La Postburocracia

La pérdida de sensibilidad hacia los ciudadanos, el abandono de algunas de las funciones básicas hacia la sociedad por parte de la Administración Pública, y el cambio estructural de la esfera pública, ha generado el surgimiento de "una especie de organizaciones *sui generis* que escapan a la tipología de lo gubernamental, lo privado y lo social" (Ramírez, Juan Miguel. 1998: 8). Son identificadas como organizaciones híbridas, cuasipúblicas; se habla de ellas como el tercer sector, el sector no lucrativo, y combinan objetivos de carácter público y privado. Fundamentalmente son de tres tipos:

CUADRO 1

| ORGANIZACIONES | CARACTERÍSTICAS |
|-----------------|--|
| Gubernamentales | <ul style="list-style-type: none"> • Realizan funciones de interés colectivo. • En ocasiones participan en el mercado económico (Estado interventor) |
| Privadas | <ul style="list-style-type: none"> • Se rigen bajo la lógica de la ganancia. • Cada vez asumen funciones de bienestar social, a través del beneficio colectivo hacia sus trabajadores, la filantropía, la caridad. |
| Sociales | <ul style="list-style-type: none"> • Asumen funciones que correspondían al Gobierno en el ámbito de la asistencia social. (protección ambiental, derechos humanos, etc.) • La fuerte legitimidad adquirida lleva a pensar que han superado al propio Estado en sus tareas. |

Fuente: Elaborado con base a Ramírez Zozaya, Juan Miguel. "Organizaciones Públicas: Nuevo paradigma en la Administración Pública". CNCPyAP – FCE. 1998. p. 9

⁵ El concepto de cliente no quiere decir ciudadano. "Este último puede participar en una toma democrática de decisiones: mientras que un cliente se beneficia de un servicio especial" Clinton. Bill. "Del papelco a los resultados: la creación de un gobierno que trabaje mejor y cueste menos", Revisión del Desempeño Nacional, en Shafritz, Jay M. y Albert C. "Clásicos de la Administración Pública", FCE / CNCPyAP / Universidad Autónoma de Campeche, México, 1999, pp. 1030.

La característica más importantes de estas organizaciones híbridas, es que reúnen en sus procesos y estructuras objetivos de carácter público. La participación cada vez mayor de organizaciones sociales y empresariales en ámbitos de bienestar social reflejaría lo que Habermas ha llamado la "socialización del Estado"; y la introducción de las instituciones del Estado en los quehaceres tradicionalmente reclamados por los ciudadanos —el mercado básicamente — expresaría a su vez la "estatalización de la sociedad" (Ramírez. 1998: 11).

Así, después de una revalorización del concepto de lo público, Bozeman (1998: 31) señala que "algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas".

Ante esta situación, se presenta una aparente ruptura en cuanto al objeto de estudio de la Administración Pública, quien hasta hace poco se centraba en las "instituciones gubernamentales" - entidades y dependencias cuya especificidad estaba dada por su carácter de autoridad oficial o gubernamental -, y ahora traslada su interés a las "*organizaciones públicas*".

Así pues, si antes la teoría dictaba que la simbiosis entre Estado y sociedad, en un principio extrapoladas, deberían serán unidas por el puente de la AP (Cabrero, Enrique. 1997) para que ésta sea el brazo ejecutor de las acciones gubernamentales. Ahora, en toda la extensión de la palabra, las organizaciones públicas también son participes y ejecutores en los espacios de la vida social: en las labores altruistas de las empresas privadas, en las labores solidarias de las asociaciones no gubernamentales, etc., y además en las acciones que el Estado emprende. Porque lo público ya no proviene solamente de la exclusividad del Gobierno, sino también de aquellos que quieran ocuparse de las acciones gubernamentales olvidadas. (Gráfica 1)

GRAFICA 1
La relación Estado - sociedad y la AP



Fuente: Elaboración propia.

De esta revalorización que se hace del concepto de lo público de las acciones del gobierno, y del cambio en el objeto de estudio de la Administración Pública, surge la llamada "Public Management" (Gerencia Pública), identificada con el modelo postburocrático. Ésta, adopta como objeto de estudio a las organizaciones públicas; y *trata de superar las deficiencias de la Administración Pública Tradicional*, intentando fortalecer la eficacia y la legitimidad.

Concebida como parte de la AP, y no como algo distinto, ya que surge a partir de la necesidad de adaptar a la Administración Pública a los cambios organizacionales y contextuales, ésta Gerencia Pública busca la satisfacción de las demandas sociales desde una perspectiva radicalmente práctica, orientada a los problemas específicos, bajo una actitud estratégica.

Se ha hecho de uso frecuente en numerosos países; es justo declarar que ha traído a colación una visión más económica y gerencial de la administración gubernamental. Se concibe como una "versión de estrategia administrativa renovada de una administración pública desfasada" (Ramírez, Juan Miguel. 1999: 76), que entraría como prerrequisito del nuevo sistema de legitimidad tanto para la administración central como para la empresarial (Laufer - Burlaud. 1980). Véase el cuadro 2.

Dada la ambigüedad del término Nueva Gerencia Pública, es necesario hacer explícito qué clase de elementos son los que lo abarcan. Ya que el problema de estas concepciones es que sólo aplican un estilo retórico o narrativo, por lo que se vuelven discursos científicos vacíos, que corren el riesgo de convertirse en legitimadores de un status quo que favorece intereses sociales específicos (Ramírez, Juan Miguel, 1999: 76). Dos clases de conceptos fundamentales acerca de la nueva gerencia pública son señalados por Derry Ormond y Elke Löffler (1998):

- a) Primero una concepción restringida percibe a la Nueva Gerencia Pública como la unión de dos diferentes corrientes de ideas. Una deriva de la nueva economía institucional, que discute nuevos principios administrativos tales como la contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos.
- b) La segunda corriente se desprende de la aplicación de los principios gerenciales del sector empresarial privado al sector público. En términos prácticos, esta concepción restringida del NGP implica un énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño (Ormond, Derry y Löffler, Elke. 1998).

CUADRO 2

| COMPONENTES | NUEVA GERENCIA PUBLICA | ADMINISTRACION PUBLICA TRADICIONAL |
|---|---|---|
| Enfoque | Cientes | Ciudadanos y comunidades. |
| Medios principales | Gerencia | Elaboración de políticas. |
| Características de servidores públicos | Emprendedor (Actuando) | Analista (Pensando). |
| Valores | Emprendedores, libertad, flexibilidad, creatividad, entusiasmo. | Responsabilidad, prudencia, estabilidad, ética, probidad, justicia, transparencia. |
| Vocabulario | Servicio a clientes, calidad, gerencialismo, privatización. | Interés público, democracia, equidad social, proceso debido. |
| Cultura | Sector privado, innovación, gerencia, responsabilidad por resultados, dicotomía política - administración. | Burocrático (jerárquico), Funcionalismo, estabilidad, proceso de responsabilidad, continuo política - administración. |
| Estructuras | Servicio civil como unidades organizacionales, gobierno simple y frugal, introducción al mecanismo de cuasi-mercado, descentralización. | Servicio civil como un funcionalismo, estabilidad, proceso de responsabilidad, gobierno, distribución de recursos por la autoridad central. |

Fuente: Tabla adaptada de Charid, Mohamed y Rouillard Lucie, "The new public management", en Mohamed Charih y Arthur Daniels (eds.), "New public management and public administration in Canada", The Institute of Public Administration of Canada, Canada, 1997.

1.1.4. Reinención del Gobierno

El libro de David Osborne y Ted Gaebler, "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector" (Reinventando al Gobierno: Cómo el espíritu empresarial esta transformando al sector público), ha logrado un influencia intelectual tan difundida que en 1993 el informe de la Comisión Nacional sobre Servicio Público Estatal y Local "National Commission on State and Local Public Service" en Estados Unidos, formulaba una agenda de reforma gubernamental estructurada teóricamente en las ideas de ambos escritores. Así se crearon múltiples equipos de trabajo, laboratorios y redes de información para reinventar el gobierno.

A partir de ahí, surgió la euforia por el proyecto de reinventar el gobierno, esto es, la intención de transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes, obedece al creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado⁶ para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades sociales.

El problema de los gobiernos contemporáneos - según Osborne y Ted Gaebler (1992) - no son las personas (servidores públicos) que trabajan en sus agencias; el verdadero mal se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes que los atrapan e inhiben su capacidad creativa. Estos sistemas (servicio civil, presupuestos, compras y suministros) deben cambiarse si se quiere aumentar la eficiencia. El objetivo de la reinención no es cambiar los fines (el qué y para qué) del gobierno; la tarea urgente es cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática en que funciona.

⁶ Estado: "Es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes; es una corporación ordenada y organizada, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad sociales". Jiménez Castro. Op. Cit. p. 152

Por lo tanto, el problema es instrumental; se trata de afinar los medios, mejorar la operación de las instituciones públicas y erradicar la burocracia. "En el fondo, más que una teoría sobre la gobernabilidad, la reinención propone una microgerencia pública" (Santana, Leonardo y Mario Negrón. 1996). El tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial, con sus burocracias centralizadas, su preocupación por las reglas, las regulaciones y sus cadenas jerárquicas de mando, "lograron grandes cosas en su momento, pero por el camino se fueron alejando de nosotros. Se volvieron excesivamente abultados, derrochadores e ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, no cambiaron con él. Poco a poco, nuevos tipos de instituciones públicas van tomando su lugar. Las estructuras burocráticas constituyen un enorme obstáculo para la reinención del gobierno y en un determinado momento del proceso de cambio se hace indispensable cambiarlas" (Osborne, David y Peter Plastrik. 1998: 91).

La reinención consiste en sustituir los sistemas burocráticos por unos empresariales. Consiste en crear organismos públicos que innoven de forma habitual y que mejoren continuamente su calidad, sin necesidad de que les empujen hacia a ello desde fuera. Consiste en crear un sector público que mejore por iniciativa propia, es decir que se renueva a sí mismo. (Osborne y Plastrik. 1998: 30).

Así pues, esta Nueva Gerencia Pública y los demás instrumentos postburocráticos (reingeniería, reinención, etc.) tienen un objetivo en común, "romper con la burocracia en la búsqueda de una mejor organización pública acorde con el contexto en que viven los sectores contemporáneos, con una mayor flexibilidad, horizontalidad, calidad total, alta productividad, sentido de misión, innovación, informalidad, etc., en los que se invierte la pirámide organizacional jerárquica" (Jiménez, Rodolfo, y Enrique Bailleres, 1997).

Pero a manera de observación, lo servidores públicos deberían aprender y mejorar constantemente en lugar de procurar implementar un modelo particular de gerencia pública - ya sea que reciba el mismo nombre, el reinención, reingeniería, gerencia de la calidad total, o cualquier otra denominación. Ya que como dice (Ormond y Löffler 1998), no existen modelos pre - establecidos; el cambio debe enraizarse en la configuración específica de la historia, las tradiciones y estructuras constitucionales y legales, las fuerzas político - administrativas, las perspectivas económicas y sociales, y la posición internacional del país.

Los países, dice Ormond (1998), han adoptado un enfoque más gradual en lo que respecta a la introducción del NGP, ahora confrontan un problema de estructuras duales en el sector público: islas de reforma con orientación hacia el NGP que coexisten con organizaciones públicas gerenciadas en forma tradicional.

Así es que debemos dejar atrás, modelos de la antigua y de la nueva administración pública. "El tipo de una Nueva Gerencia Pública nunca existirá en la realidad, así como la administración pública weberiana nunca existió en su forma ideal" (Ormond y Löffler. 1998). El sistema administrativo debe girar en torno a configuraciones dependientes de las circunstancias del país que se trate, para ello se hace necesario comprender conceptos claves como Estado, Gobierno, y Administración Pública, Régimen, Sistema y clase política, luego entonces podemos aterrizar un modelo, pero contextualizado.

1.2. Las Reformas

No pareciera existir una receta común para reformar la administración pública, ni es posible definir en términos reducidos el complejo proceso que implica llevarlo a cabo. Sin embargo, lo que sí se intenta lograr en este apartado, es mencionar las causas que impulsan el querer hacerlo. Y saber que de ello se deriva la posibilidad de generar cambios para implantar instrumentos de mejora en la AP tales como un sistema de SCC.

Las circunstancias que rodean las reformas son bastante particulares, por ejemplo en México se lanzaban bajo los auspicios de un sistema de partido dominante, respectivamente. En parte debido a la naturaleza política, en parte en razón de las circunstancias de crisis, los presidentes – José López Portillo, Miguel de la Madrid, etc. - a menudo iniciaron los cambios sin una consulta extensiva ni con las legislaturas ni con los grupos de interés.

1.2.1. Causa de las Reformas

El porqué realizar Reformas tiene su raíz en la búsqueda de la *governabilidad*. Alicia Ziccardi (1998a: 155) señala: "reconocer que los gobiernos democráticos tenían fuertes condicionamientos para actuar y que su habilidad para satisfacer las crecientes expectativas de los ciudadanos y para absorber los cambios de valores y las transformaciones de la estructura social, pasaba por una difícil prueba, fueron los fundamentos para plantear "reformas a las instituciones gubernamentales" que permitiesen mantener a la sociedad unificada impidiendo caer en la *ingovernabilidad*⁷ⁿ."

⁷ Ingovernabilidad: "Se considera como un fracaso crónico y acaso agudo del Estado, ello resulta de dos componentes: primero de la sobrecarga de expectación a la cual se ve enfrentando el poder estatal bajo las condiciones de competencia de los partidos, pluralismo de asociación y medios de competencia de los partidos, pluralismo de asociación y medios masivos relativamente libres. El resultado es una carga constante creciente de expectativas, obligaciones y responsabilidades con las cuales el gobierno se ve enfrentado sin poder eludirlos. Las facultades de intervención y las capacidades de dirección del aparato estatal son en principio demasiado reducidas para poder corresponder eficientemente a la carga de tales expectativas y exigencias". Offe, Claus. "Las contradicciones de la democracia capitalista", en Cuadernos Políticos, núm. 34, octubre - diciembre de 1982.

"Para que exista la *governabilidad* es necesario tener legitimidad y eficacia⁸, y en caso contrario la ingovernabilidad genera insuficiencia en el aparato gubernamental, así como un bajo nivel de lealtad de las masas sobre el actuar del aparato. El problema radica en lograr esas dos acciones: legitimidad y eficacia, y se busca hacerlo mediante la renovación de sus estructuras y procesos (reformas administrativas), constituyendo acciones gubernamentales más racionales para adaptarse a las nuevas exigencias.

Se puede decir que el *objetivo final* de una reforma, es generar un cambio⁹, benéfico en un inicio o no, que produzca que los aparatos gubernamentales y sus acciones, adquieran un funcionamiento que refleje eficacia, eficiencia y legitimidad, provocando con ello un ambiente de gobernabilidad.

Pero en su origen, las reformas son impulsadas por *causas* que van más allá de la búsqueda de dicha gobernabilidad, responden a las siguientes situaciones:

1. A que el Estado actual se encuentra en crisis de legitimidad tanto en: sus funciones, como en su forma de relacionarse con la sociedad y su capacidad por responder a las necesidades de la sociedad con buenos resultados (Cabrero, Enrique. 1997), *se dan como un esfuerzo desesperado.*

⁸ La *efectividad* es un concepto técnico, significa que los gobiernos son capaces de hacer y lo que afirman que pueden hacer y lo que esperan que pueden hacer. La *legitimidad*, en cambio, es un concepto moral. Significa que los gobiernos hacen lo que deben hacer y deben hacerlo bien. Esto se refiere a dos sentidos: uno relacionado con los imperativos morales que debe asumir una sociedad humana (ej.: los derechos humanos) y otro los patrones de legitimación (weberianos) que se refieren a una autoridad tradicional, legal o racional. Ziccardi, Alicia, "Visión Conceptual del Gobierno Local", en Ensayos: Políticas Públicas y Gobierno Local. UNAM, CNCPyAP, Fundación Ford, México, 1998a, pp. 153-154.

⁹ El *cambio*, como fenómeno organizacional, "puede considerarse como un proceso híbrido que describe a un tiempo múltiples lógicas y racionalidades, no siempre compatibles entre sí y congruentes con los objetivos generales de la organización. Por lo tanto apelamos a la distinción de cambio organizacional como un proceso planeado (racional), como un proceso adaptativo (intencional o emergente) o como un proceso accidental (cesto de basura)". Coronilla, Raúl y Arturo del Castillo, "El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias", en Arclano, David, et. al. Coord. "Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental", México, CIDE/Portúa, 2000a, p. 79

2. Las llevan a cabo como resultado del proceso de globalización, la reforma es negociada como prerrequisito o condicionante en convenios, tratados y créditos internacionales (Laking, 1998). [Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000 (PROMAP), estaba elaborado en base a criterios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)]
3. En otras situaciones surgen como proceso de alternancia del poder, donde se sugiere un cambio, por lo menos en el discurso político (Laking, 1998).
4. O simplemente se deben ha un "nacimiento y evolución tanto por la teoría, técnicas y herramientas de la administración" (Bañón y Carrillo, 1997), como en la práctica de las instituciones del Estado y los aparatos públicos que (Brussen y Olsen, 1993), nos lleva impostergablemente a una reforma coptada por déficits en lo económico, político, social, democrático y administrativo (Arellano, 1998).

1.2.2. Las Reformas Administrativas.

El panorama en México era el siguiente, en los años ochenta y noventa, se pudo instrumentar una reforma económica considerablemente congruente y sistemática; se alcanzó otra en lo político, sobre todo de contenido electoral (cambios en los marcos legales para la competencia en las elecciones), a pesar de las resistencias; y se introdujo otras tantas en materia social - confusa y problemática en su forma de abordar el problema de la pobreza -, para ello basta revisar el Programa Nacional de Solidaridad. En cambio, en cuanto a la administración, no se lograron reformas significativas. En ese ámbito los cambios fueron superficiales. Todo parece indicar que realizar cambios, por ejemplo, para estabilizar la economía ha sido más fácil que impulsar cambios que demandan la construcción de instituciones. ¿Pero qué son las reformas administrativas?

Oslak señala que la reforma administrativa "ha sido siempre un proceso fundamentalmente intraburocrático, consiste en intentos deliberados de mejoramiento de uno o más aspectos de la gestión pública: la composición o asignación de recursos humanos, la racionalidad de sus normas y arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías, el comportamiento de su personal, etc. ¹⁰ "Su racionalidad es relevante porque incide directamente en los aspectos vitales de la sociedad, así al mejorar a la Administración Pública se perfeccionan las estructuras y los sistemas políticos y administrativos del Estado y busca eliminar la lentitud, la obsolescencia y corrupción del mismo" (Mena Vargas, Apolinar. 1995).

Se supone son causa de un carácter "progresista"¹¹, es decir, las reformas administrativas son realizadas para mejorar el funcionamiento y desempeño del aparato público con el afán de satisfacer las necesidades del ritmo modernizador de la sociedad y del Estado. Así es que el objetivo de reformar lo administrativo, debería ser el desarrollar mejores resultados en: la acción gubernamental, el funcionamiento de sus estructuras y el desempeño administrativo; en otras palabras, se busca también un avance en el "estado de arte de la AP" (Lynn. 1998).

Actualmente están adquiriendo modalidades dirigidas a recuperar la legitimidad y la eficacia que no queda asegurada con la existencia de la democracia, sino que intentan recuperar la legitimidad con base a resultados. Por que al existir buenos resultados para la ciudadanía, la legitimidad de la función gubernamental va más allá de la adquirida en las urnas, y con ello, se logra en algunos casos, asegurar su continuidad en la función pública tras periodos electorales.

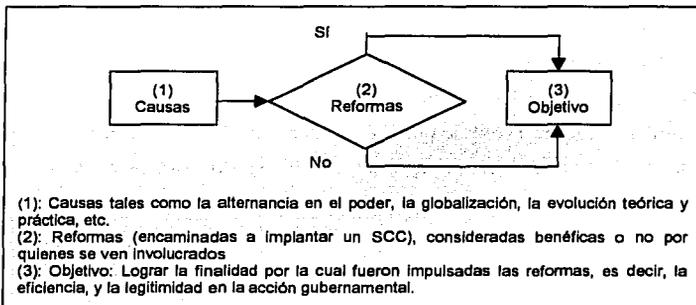
¹⁰ Oszlak, Oscar, "La Reforma del Estado: el día despues", en Bodemer, Klaus. "Reforma del Estado. Más allá de la privatización", Friederich Ebert Stiftung, 1993, Montevideo, p. 36

¹¹ "Progresista" es usado como el afán de desarrollar mejores técnicas y herramientas para el progreso.

El reto es Reformar o *cambiar*, buscando la legitimidad, eficiencia y eficacia del aparato Estatal, todo ello con sentido responsabilidad, "accountability" (Haggard, Stephan. 1998); porque un gobierno responsable sin duda obtiene resultados satisfactorios.

Finalmente, no importan las causas que impulsan las reformas, lo importante es resolver las problemáticas. Para ello, el llevar a cabo cambios para implementar un sistema como el SCC, serviría como un mecanismo del cual se podrían valer los Gobiernos para poder dar solución a algunos de sus problemas. Pero se necesitan realizar una serie de reformas administrativas (consideradas benéficas o no) para ponerlo en funcionamiento (Ver gráfica 2).

GRAFICA 2 - LAS REFORMAS



Fuente: Elaboración propia.

¿Qué tipo de reformas?. Para responder es necesario conocer el SCC y sus requerimientos, a partir de eso emergerán las respuestas.

1.3. Sistema de Servicio Civil de Carrera

El SCC representa, desde la perspectiva teórica del cambio organizacional, una *técnica del cambio*¹², o programa de cambio institucional (Guerrero, Juan Pablo, 1998: 6) que intenta dar solución a los problemas de eficiencia, eficacia y legitimidad del Estado. Es una técnica que abre la caja negra de uno de los procesos de la AP, la administración de personal, para optimizar el manejo de los recursos humanos, con la pretensión de lograr los objetivos que persigue el gobierno, elevando la calidad de los bienes producidos y los servicios.

1.3.1. El concepto

Existen distintos conceptos de SCC, en esencia cada uno de ellos intenta reflejar las características de este sistema:

- Para Ma. del Pilar Conzuelo Ferreira (1999), es un " *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, los cuales deben llevarse a cabo con criterios de objetividad, mérito, idoneidad y equidad, sujetos a un proceso permanente de evaluación del desempeño y complementados con un retiro digno".
- Para Moctezuma y Roemer (1999) es " *un método de administración de personal público* cuyas principales características son el ingreso por concurso o examen, el ascenso por méritos o antigüedad, la neutralidad política, la profesionalización y la estabilidad en el empleo".
- Para Mauricio Merino (2000) es " *un sistema que regula el ingreso, la permanencia y el ascenso de los funcionarios públicos* sobre la base del mérito y de los resultados de su desempeño. En este sentido, su propósito es que los

¹² "Con el objetivo de dirigir las decisiones que se toman en un proceso de reforma organizativa, se han generado varias propuestas metodológicas tendientes a explicar cómo alcanzar el cambio organizacional. Estas técnicas han sido desarrolladas y formalizadas en diferentes épocas durante este siglo, especialmente desde la Segunda Guerra Mundial" Del Castillo, Arturo, "Cambios y procesos decisivos: Planeación y Ambigüedad", en Arellano, David, et. al. Coord. Op. Cit. p. 230

puestos no sean ocupados por los amigos, ni por los leales de algún poderoso o de algún grupo, sino por quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales".

- Para Oscar Osziak (2001) es "*un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales*, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad".
- Para Juan Pablo Guerrero (2000) es un "*conjunto de reglas y procedimientos administrativos* que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad, y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional a través de puntos de entrada y de salida. Las reglas de entrada y salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil. Estos cuatro elementos (entrada - salidas, asignación de funciones con derechos y obligaciones, movilidad interna y remuneraciones) varían de un sistema a otro, y de país".
- Para Erika González (1998a) es un "*conjunto de acciones sistemáticas* mediante las cuales los servidores públicos puedan ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública proporcionando a su vez altos niveles de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales, como respuesta a las demandas públicas que el Estado recibe a través de su aparato administrativo".
- Para David Arellano (2000b) es un "*mecanismo para controlar y dirigir* el manejo de los recursos humanos del sector gubernamental y cuasigubernamental. ... puede coadyuvar a aumentar la eficiencia y dotar de capacidad a las organizaciones para enfrentar el reto de una realidad política y tecnológicamente más móvil y dinámica".

Para esta investigación, el Servicio Civil de Carrera se concibe como "un sistema"¹³ que optimiza los procesos de la administración de personal, que garantiza al individuo una trayectoria laboral dentro de una institución, con base en la equidad, estabilidad y permanencia; cuyas características esenciales son el ingreso por concurso o examen, un ascenso por méritos o antigüedad, la neutralidad política y lo más importante, la profesionalización. Todo ello con la finalidad, de eficientar la labor de la administración pública, reflejo de la mejora en el factor humano".

1.3.2. Características del Servicio Civil de Carrera

Mientras que en varios países los servicios civiles se encuentran en proceso de profunda renovación (E.U., Nueva Zelanda, Australia, etc.), debido a la ola de la Nueva Gerencia Pública (NGP), en México se sigue polemizando sobre la necesidad de instaurarlo (Arellano, David. 2000b: 138). La renovación se debe a que los SCC son diseñados en términos tradicionales de control, lo que los hace hasta cierto punto contrarios a lo que plantea la Nueva Gerencia Pública¹⁴, p.e. sugiere la evaluación de los funcionarios con base en los resultados de trabajo. Sin embargo, no es menos importante un Sistema de Carrera como éste, por ello es factible que su estructuración e implementación, este pensado en las formas y tipo de organización de que se trate, ya sea con los principios de la NGP, u otro cualquiera del que se hable.

¹³ Por "sistema" se comprende el conjunto de organismos, principios y normas sobre una materia, enlazados o coordinados entre sí, tan estrechamente, que constituye un todo invisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que pueda tener sus partes componentes. Estas partes actúan con una misma orientación y satisfacen un objetivo común" Jiménez Castro. Op. Cit. p. 264

¹⁴ David Arellano, considera que el SCC es un mecanismo anacrónico (desde el punto de vista de que reduce la autonomía organizacional [como lo plantea la NGP] para definir flexible y adaptativamente los mejores mecanismos para el manejo de los recursos humanos). Véase Arellano, David. "Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana", en Revista Tapalapa, Tema: La administración frente a los desafíos del cambio social, UAM, Año 20, Núm. 48, 2000, Enero - Junio . pp. 135 - 150.

Su constitución es una tarea evidentemente compleja, ya que la naturaleza, concepción y alcance "debe necesariamente responder a la realidad actual y proyectiva de nuestras sociedades y guardar estrecha relación con la naturaleza de las demandas sociales, el tipo de Estado y Administración Pública que se desea, la naturaleza, composición y comportamiento de la burocracia" (Porras, Alejandro. 1998). Debe también responder al tipo de problemáticas en la acción gubernamental de que se trate. Sólo así, el SCC tendrá posibilidades de dar solución a ciertos problemas en la acción gubernamental.

GRAFICA 3 -- SOLUCION DE PROBLEMAS



Fuente: Elaboración propia.

El SCC comienza a funcionar desde la base, el funcionario público, intentando corregir la excesiva politización en la función pública, la corrupción, la ineficiencia causa de la poca profesionalización, el burocratismo y las pocas garantías del funcionario. Garantizando la posterior solución a los problemas de continuidad de los programas y políticas gubernamentales, así como generar la implementación fiel y profesional de las políticas gubernamentales con base a los objetivos. Para con todo, volver eficaz y eficiente la labor gubernamental.

1.3.3. Requerimientos del sistema

Indican tratadistas, que todo sistema implica: planificación, método, orden y arreglo, ya que lo sistémico es antónimo u opuesto a lo caótico (Johnson, Kast y Rosenzewig. 1966: 14). El funcionamiento del SCC como sistema tiene algunos requerimientos. Según Erika González (1998a: 23), desde un punto de vista *técnico* el servicio civil se apoya en *principios* para funcionamiento:

1. Las *clasificaciones*. Se refiere a que todas las actividades que se realizan en la Administración Pública se encuentren clasificadas de acuerdo a los puestos que la integran. Esto supone la estructuración de diversos catálogos.
2. *Selección*. Este principio se divide en el reclutamiento, los exámenes, el período de prueba y el nombramiento. Así el ingreso será mediante méritos acreditados.
3. *Escalas, promociones y calificaciones*. Esto se basa fundamentalmente en las clasificaciones de los diversos puestos que integran la actividad administrativa pública. Las escalas de salarios, suponen la justa retribución de acuerdo al grado de especialización y responsabilidad que cada puesto de trabajo exige, las promociones y las clasificaciones, suponen evaluar justamente la elaboración de criterios tipo *meritocrático* o *antigüedad*, que permitan evaluar justamente los resultados obtenidos de cada trabajador.
4. *Equidad* en la distribución de oportunidades.
5. Las *asociaciones* de empleados. Este principio implica reconocer el derecho de asociación que tienen los empleados en agrupaciones abocadas a la defensa de sus intereses. Se deben considerar a las agrupaciones sindicales ya existentes, e implica una negociación con ellas para que el SCC no entre en conflicto con ellas.
6. La *actividad política*. Resulta claro que no existe una administración pública neutral a la manera en que la concibe Weber en su modelo ideal, por tanto, es necesario reconocer que especialmente en un sistema democrático pueden existir servidores públicos eficientes pero no necesariamente coincidentes con

la ideología en el poder. Esto implica la necesidad de conciliar esta situación, para que por diferencias ideológicas, no se destituya a los funcionarios de su cargo.

7. *Esquema de organización.* La organización del servicio civil supone instrumentos de una serie de órganos cuya dirección se ubica en una oficina central, con cuerpos administrativos subordinados en cada una de las dependencias que integran la Administración Pública.

Alejandro Porras (1998) menciona que tiene *requerimientos* de orden interno y externo para su funcionamiento. Los requerimientos *externos* reclaman: a) decisión política de los niveles superiores de la Administración Pública, la cual debe manifestarse, no sólo a través de una ley o Reglamento, sino por un apoyo político permanente; b) debe estar vinculado a regímenes democráticos; c) el servidor público debe ver a la Admón. Pública como una opción para ejercer su profesión; d) el ingreso debe ser con base al mérito; e) debe estructurar la carrera académica del administrador público; f) debe haber planificación de los recursos humanos como instrumento de apoyo para el SCC; g) vincularlo con el desarrollo nacional; y h) que el SCC se ajuste a la realidad contextual.

Los requerimientos *internos* reclaman: a) garantizar el derecho a la estabilidad o permanencia del servidor público, sin que esto signifique inamovilidad; b) generar capacitación permanente del servidor, asegurando su profesionalización y la continuidad en la prestación de servicios; c) neutralidad política del servidor en el desempeño de sus funciones; y d) tener una actitud de honestidad, responsabilidad y vocación de servicio a la población.

Nuevos requerimientos del sistema de SCC que no contemplaban los antiguos, es el contar con mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, para crear pesos y contrapesos en la Administración Pública, que sin duda fortalecen las condiciones de un sistema de carrera (Guerrero, J. Pablo: 2000).

1.3.4. Mecanismo del Sistema

La estructura de cada sistema ha de ser complementada con adecuados procedimientos para agilizar y hacer más dinámico su funcionamiento¹⁵. Un sistema de SCC tiene que ver con la interiorización y articulación de una serie de *procesos* que permitan hacer claras y transparentes la reglas que deben regir el trabajo de los funcionarios de la administración pública en diversos órdenes de gobierno. Dichos procedimientos están interrelacionados y complementados, son básicamente el: a) Ingreso, b) Formación, c) Evaluación, d) Promoción, Ascenso, y e) Retiro; que varían en su aplicación dependiendo de las condiciones administrativas e institucionales de que se trate (Ver cuadro 3).

- El *Proceso de Ingreso*, es el eslabón inicial en los sistemas de servicio civil de carrera. De él depende la posibilidad de reclutar y designar a los aspirantes con los atributos académicos y profesionales necesarios para desempeñar adecuadamente una función pública. Se captan y analizan a aquellos aspirantes que aspiran a entrar al SCC, con características esenciales para el puesto¹⁶, y elegir al más idóneo. Pueden, permitir a aspirantes externos participar en los procedimientos de selección y, así, propician mayor competitividad. Gracias a ello es posible hallar a la persona más apta para cada puesto, gracias a "méritos acreditados" (Uvalle, Ricardo. 1998a).
- El *Proceso de Formación y Especialización*, tiene la finalidad de propiciar la adquisición de conocimientos destrezas y actitudes, así como el perfeccionamiento de las destrezas y especialización de los funcionarios; se trata de profesionalizar. Todo ello para prepararlos para las actividades relativas en el desempeño de su cargo; así como prepararlos para necesidades ocupacionales de mayor jerarquía; y encausar el desarrollo de valores éticos.

¹⁵ Jiménez Castro. Op. Cit. p.275

¹⁶ "Un puesto es un conjunto de funciones, facultades y deberes susceptibles de ser ejercido por una persona y que responde a los objetivos específicos de cada entidad. Un puesto tiene vigencia mientras duren las condiciones por las cuales fue creado. un cambio en éstas puede determinar su modificación o supresión. Moctezuma, Esteban y Roemer, Andrés, "Por un Gobierno con Resultados", FCE, México, 1999, p.95

- El *Proceso de Evaluación*, constituye un instrumento central: no sólo permite conocer el grado en que la organización alcanzó sus objetivos en un periodo determinado, sino que además ofrece a sus integrantes el derecho a ser promovido, a obtener incentivos y a permanecer dentro del cuerpo profesional de carrera.

De este modo, los efectos tangibles de la evaluación tienen que ver con el otorgamiento de estímulos o reconocimientos, por un lado, y con la posibilidad de seguir formando parte de ese cuerpo profesional, por el otro. (Merino, Mauricio. 2000: 13-34). La evaluación, como menciona Merino no tiene, ni debe tener un propósito punitivo, ni mucho menos inquisitorial; "define objetivos y metas claros y cuantificables ésta se va consolidando en un invaluable puente de comunicación entre el trabajo cotidiano de los funcionarios y los objetivos centrales de las instituciones en donde se desempeñan"¹⁷. Y la situación ideal es que un órgano independiente regule y lleve a cabo la evaluación.

- El *Proceso de Promoción y Ascenso e Incentivos*. La continuidad de un servicio civil de carrera depende en buena medida de un sistema de promociones, ascensos e incentivos fundado en la correcta valoración de sus integrantes. En la promoción y ascenso, el funcionario tiene la oportunidad y el derecho de mejorar en su permanencia en el SCC. De manera que puede acceder a un cargo vacante (promoción o ascenso) de grado superior en la línea jerárquica de la dependencia a la que pertenece. Así como tiene derecho a incentivos. Todo ello fundado en la correcta evaluación de sus integrantes, ya sea una evaluación meritocrática¹⁸ (concursos y reportes de evaluación de los superiores) o por antigüedad.

¹⁷ Merino, Mauricio. "Conferencia", en IFE. "Presentación del Libro: Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales". IFE, México. Versión estenográfica. 2000

¹⁸ "La meritocracia, tiene que ver con el hecho de que el ingreso a un organismo público, a una institución pública y la promoción dentro de esa misma institución se hace a partir de criterios de preparación, de desempeño, de esfuerzo personal, y en la medida en que se impone este criterio se va dejando de lado el criterio antagonico, que son criterios de tipo político o de tipo personalista". Crespo, José Antonio, (2000), "Conferencia", en IFE. *Ibid*.

- El *Proceso de Retiro* es la forma en la cual los funcionarios del SCC pueden o son retirados del Sistema:

CUADRO 3

| PROCESOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA | |
|--|--|
| PROCESO | CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS |
| INGRESO | <ul style="list-style-type: none"> • Por concurso: abierto (público) o cerrado (internas) • Por méritos • Por recontrato. • Se da en base a la formación educacional, capacitación, experiencia, aptitudes, igualdad. |
| FORMACION | <ul style="list-style-type: none"> • Se capacita con base a objetivos • Los cursos son diseñados para apoyar a los especialistas. |
| EVALUACIÓN | <ul style="list-style-type: none"> • Permite conocer el grado de cumplimiento de los objetivos. • Mecanismo de Diagnóstico. • Define Objetivos y Metas claras y cuantificables. • Los efectos tienen que ver con el otorgamiento de estímulos o reconocimientos. • Evaluación del desempeño. |
| PROMOCIÓN, ASCENSO E INCENTIVOS | <ul style="list-style-type: none"> • Con base a la evaluación del desempeño, ya sea por mérito (conducta personal o desempeño como funcionario) o por demérito. • Puede ser Horizontal o Vertical¹⁹ • Dependiendo de la capacitación. • Por antigüedad. |
| RETIRO | <ul style="list-style-type: none"> • Los calificados de ineficientes o de limitadamente ineficientes. • Por abandono del servicio. • Por faltas. • Por renuncia. • Jubilación. • Destitución • Declaración de vacancia. • Supresión del puesto. • Muerte. • Por edad de retiro forzoso. • De manera temporal. |

Fuente: Elaborado con base en Moctezuma, Estaban y Andrés Roemer, Op. Cit.; además : IFE Op.Cit.

1.3.5. Objetivo del SCC

Con las características antes mencionadas, se puede hacer una aproximación sobre el **objetivo** del sistema de SCC: "Consiste en lograr la eficacia y eficiencia dentro de la acción gubernamental, elevando la calidad de los bienes producidos y de los servicios prestados por el gobierno, mediante la optimización del manejo de los recursos humanos, es decir, el uso de personal seleccionado, capacitado, y evaluado adecuadamente; cuya característica esencial es la de formar un personal *profesionalizado*, necesario para que el servicio público desempeñe sus tareas de manera óptima y lograr la permanencia de la acción administrativa, que permita la cohesión interna del Estado, suficiente para garantizar el progreso".

¹⁹La promoción Horizontal es aquella que se da en un grado más dentro del mismo nivel jerárquico y la posibilidad de incremento salarial. Y la promoción Vertical, es el cambio del servidor público de un puesto a otro de mayor jerarquía dentro de la misma entidad." Moctezuma, Estaban, Op. Cit. p.102

Para un análisis más completo, se hace un desglose del objetivo en el siguiente cuadro:

CUADRO 4

| OBJETIVOS GENERALES | OBJETIVOS ESPECÍFICOS |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Establecer regulaciones homogéneas entre el Estado y sus servidores; • Contar con un servicio de carrera en la Administración Pública que garantice el acceso de los recursos humanos a los puestos y cargos dentro del sector público, su selección, desarrollo y retiro digno conforme sus capacidades; la aplicación de niveles salariales adecuados; la implantación de programas de reconocimiento a las labores de los servidores públicos y el acceso a programas adecuados de capacitación y entrenamiento; • Contribuir a la continuidad del funcionamiento administrativo del Estado aprovechando los conocimientos y la experiencia de sus empleados y funcionarios públicos; • Implantar sistemas transparentes y fiables que faciliten la toma de decisiones del Gobierno; • Crear en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad orientada a la excelencia, probidad y responsabilidad en la prestación del servicio público a la ciudadanía; • Transmitir una imagen de seguridad, profesionalidad y confianza a los ciudadanos. | <ul style="list-style-type: none"> • Establecer el principio de que el funcionario público está al servicio de la administración y del ciudadano; • Clasificar las responsabilidades y ordenarlas a través de un sistema de descripción, análisis, valoración y clasificación de cargos claro y estable; • Compensar equitativamente la aportación del funcionario; • Gestionar el desempeño de los funcionarios coherentemente con los programas presupuestarios; • Regular los procesos de selección y promoción para que las personas más adecuadas a los requerimientos de un cargo lo ocupen; • Articular instrumentos de información fiables para la toma de decisiones; • Fortalecer la capacidad institucional; • Implantar un marco jurídico que regule las relaciones laborales entre la administración pública y sus funcionarios. |

Fuente: Elaboración propia

No hay que olvidar que detrás de las herramientas administrativas (como el SCC) que sirven para ordenar las tareas del gobierno, están los propósitos políticos que les dan sustento y éstos, a su vez, sólo se explican por las aspiraciones y las necesidades reales de un pueblo (Merino, Mauricio. 1990: 257). Hay que reconocer que los objetivos fundamentales no están dentro de la propia administración sino fuera de ella, en el bienestar del pueblo.

1.3.6. Ventajas y Desventajas del SCC

Independientemente de lo anterior, vale la pena cuestionarnos si es indispensable establecer un SCC, y si este sistema será la clave que nos permitirá acabar con los grandes y graves problemas que afectan al sector público: la corrupción administrativa, la falta de ética administrativa, la falta de vocación de servicio, etc. A raíz del análisis se considera que el SCC es una herramienta que pretende dar solución de manera acotada a los problemas tan complejos que afectan a nuestro sistema administrativo y en general a la AP, pero no debe ser considerado como una panacea. Y sin duda alguna implica un análisis muy profundo tanto de las ventajas que traería como las implicaciones negativas:

Las *ventajas* debemos de entenderlas desde dos puntos de vista diferentes. El primero, a partir de los *beneficios* para el servidor público, y el segundo, desde lo benéfico que resultaría para el mejoramiento de la función pública.

Si nos referimos a los beneficios que recibirá el *servidor público* tendremos que hablar de que se le garantice, en caso de reunir los requisitos necesarios, su permanencia en el servicio, la posibilidad de desarrollarse profesionalmente, y acceder así a puestos superiores con remuneraciones acordes al puesto y la posibilidad de obtener, al término de su carrera²⁰, condiciones dignas para el retiro (González, Erika. 1998a: 23).

Si se analiza desde la perspectiva de la *función pública*²¹, ésta tenderá a ser más eficiente ya que contará con elementos mejor preparados, tenderá también a establecer un piso, "una alfombra mínima de estabilidad que permitirá que

²⁰ **Carrera:** "itinerario específico y personal que recorre un empleado del estado tras su ingreso en el servicio público mediante un procedimiento de concurso, recorrido que se efectúa gracias a una serie de sucesivos ascensos o promociones sujetos a reglas generales e impersonales contenidos en textos legales y reglamentarios". Alvarez, Julián. "La carrera administrativa en España. Referencias a la carrera administrativa en Gran Bretaña y Francia", en: Memoria del Seminario Internacional. "Administración de personal y carrera administrativa en América Latina". Dirección Nacional de Personal/ALAP/CLAD/ILPIS, Quito, 1986

²¹ **Función Pública:** "El cuerpo de personas especializadas con las que debe contar toda comunidad política moderna para realizar las funciones de gobierno". Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, Aguilar, Madrid, 1968, t. 4, pp. 50-55.

diferentes gobiernos, a veces de diferentes partidos, compartan el poder con criterios menos politizados" (González, Erika. 1998a: 23; Méndez, José Luis. 1998: 26), ya que en principio, el elemento humano con que cuente, será el mismo de los periodos anteriores y se podrá contar con la experiencia y conocimientos adquiridos previamente.

De una manera más específica, basándonos el trabajo de Moctezuma (1999) y otros autores, las ventajas que se tienen son (ver cuadro 5):

1. Eliminación de la cultura de la lealtad individual:

El SCC permite un amplio y constante proceso de modificaciones de los valores de los funcionarios públicos, así como de un sistema de incentivos y castigos, en la medida en que se fortalece el profesionalismo más que la lealtad personal. (Uvalle, Ricardo. 1998a: 6).

2. Generación de seguridad laboral con base en el mérito:

Una segunda ventaja es que crea mecanismos de separación de funciones para los servidores no responsables (que no responden de manera eficiente a las obligaciones) y seguridad en el empleo para los evaluados como excelentes por su desempeño, "terminando con las antiguas formas en las que los gobernantes contrataban, despedían, pagaban y promovían a sus agentes administrativos" (Guerrero, Juan. 2000: 11). Gracias al sistema de mérito, se acaba con el sistema de botín político.

3. Preservación de la memoria institucional:

Se establecen las bases para alcanzar objetivos y crear estructuras técnicas futuras que integrarán la administración de recursos humanos, con la finalidad de que los funcionarios tengan un memoria y aprendizaje organizacional.

4. Capacitación:

El SCC capacita a los funcionarios públicos de manera permanente y continua para el mejor desempeño de sus funciones, genera también un incremento de su

productividad, les proporciona incentivos cuasieconómicos, que les permite saber que las tareas realizadas son apreciadas y valoradas.

5. Resultados:

Debido a los incentivos, los resultados los traduce en ganancias de productividad, imponiendo también una lógica basada exclusivamente en la responsabilidad de los funcionarios (Merino, Mauricio. 2000: 3-34).

6. Finca Barreras:

Define claramente las fronteras de la función pública y la política, ya que el SCC impide legalmente a los funcionarios participar en política (Guerrero, Juan P. 2000: 12).

7. Factibilidad de implementación:

Es posible obtener resultados sustanciales en la aplicación de la Profesionalización Administrativa en aquellos lugares donde existe desconfianza generalizada en el gobierno, aunque parece una tarea difícil.

CUADRO 5

| VENTAJAS | VENTAJAS ESPECIFICAS |
|--|--|
| Elimina la cultura de la lealtad individual | <ul style="list-style-type: none"> • Modifica los valores de los funcionarios públicos. • Establece un sistema de incentivos y castigos, para mejorar el desarrollo de los servidores públicos. • Profesionaliza. |
| Da seguridad laboral con base en el mérito | <ul style="list-style-type: none"> • Establece un sistema de Evaluación por desempeño • Disminuye la discrecionalidad en la organización de los puestos y la corrupción. |
| Garantiza la continuidad y memoria institucional | <ul style="list-style-type: none"> • Establece objetivos y estructuras técnicas futuras que integran la administración de recursos humanos • Introduce de mayores niveles de flexibilidad y autonomía en la gestión de los funcionarios y unidades administrativas con base en misiones claras y específicas |
| Capacita | <ul style="list-style-type: none"> • Incrementa la productividad de los funcionarios, les proporciona incentivos cuasieconómicos |
| Da resultados eficientes. | <ul style="list-style-type: none"> • Sus resultados son en base a incentivos (ganancias de productividad), evaluaciones, etc. |
| Finca barreras | <ul style="list-style-type: none"> • Define claramente las fronteras de la función pública y la política, ya que el SCC impide legalmente a los funcionarios participar en política. |
| Hay factibilidad en su de implementación | <ul style="list-style-type: none"> • Da resultados sustanciales en aquellos lugares donde existe desconfianza generalizada en el gobierno |

Fuente: Elaborado con base en Moctezuma, Estaban y Andrés Roemer, Op. Cit., y otros autores.

Desventajas (Ver cuadro 6):

1. Disminución de oportunidades:

Genera una sobre oferta de funcionarios, a la vez que se disminuyen las oportunidades para acceder al empleo público de los profesionales que no están dentro de los sistemas. La seguridad laboral ha acentuado más el problema de la ineficiencia, más que darle solución, debido a dificultades en la implantación de los procesos de evaluación de los funcionarios públicos. Los principios y ventajas de los sistemas de mérito no se realizan con facilidad, ya que dichos sistemas son difíciles de definir y administrar.

2. Ineficiencia:

El SCC fomenta la cultura de la eficiencia en aquellos que quieren ascender, pero a veces el sistema no funciona debido a que el ascenso es politizado y acarrea problemas tradicionales como lentitud, burocratización, y otros problemas que implican ineficiencia.

3. Parcialidad en los sistemas de selección y evaluación:

Aunque los miembros internos o externos del SCC pueden acceder a las posiciones superiores, siempre y cuando sean los más calificados, después de una evaluación imparcial y justa. Si el sistema de carrera es excesivamente cerrado o excesivamente abierto resultaría negativo, ya que se presta a nombramientos demasiado politizados y personalistas. También el establecimiento de un esquema meritocrático hace pensar en la necesidad de contar con mecanismos de monitoreo del desempeño del funcionario público, lo que resulta muy costoso.

4. Complejidad Institucional:

Las reformas administrativas, sobre todo las estructuras formales, es algo complejo ya que los problemas administrativos están interrelacionados.

5. Aislamiento, discrecionalidad y determinación de la agenda gubernamental:

La primera implicación, es que al promover a los funcionarios a áreas particulares de especialización, esto provoca que estos se aislen de la influencia de las necesidades de las demás áreas del gobierno, lo que provoca una desarticulación sin coherencia de la políticas públicas. Así mismo esta especialización generará un amplio poder de discreción del funcionario, quien al convertirse en el poseedor del conocimiento, crearía un espacio de influencia y control dentro de la dependencia, hecho que abre la posibilidad de que los funcionarios públicos desarrollen programas propios con el fin de aumentar su influencia en la agencia gubernamental.

6. Inmovilidad:

Un SCC que proteja los derechos adquiridos por los servidores públicos, es incapaz de exigir corresponsabilidad y resultados, es el máximo obstáculo para el desarrollo eficiente de la A.P. El reto es romper con la inmovilidad del 'mal' funcionario y garantizar certidumbre al 'bueno'. (Moctezuma y Roemer. 1999: 55-57).

7. Poder de negociación:

Hay la posibilidad de generar un sistema muy cerrado, que se convierta en un poder en sí mismo, donde los funcionarios de carrera tengan tal poder de negociación y chantaje, que su capacidad para definir la agenda gubernamental sea difícil de controlar por los funcionarios elegidos (Arellano, David. 2000b: 142).

8. Grupos elitistas:

Debido a la falta de flexibilidad administrativa y estructural, se puede caer en la creación de grupos elitistas cerrados.

9. No hay rendición de cuentas:

Se considera que los funcionarios públicos de carrera no tienen una liga real para rendir cuentas a los ciudadanos, ya que no llegaron al cargo por alguna vía político - electoral.

La aplicación de un sistema de Servicio Civil de Carrera tiene sus ventajas y dificultades, por lo que implica algunas tareas de adecuación a las Instituciones según la visión de cada Administración Pública, que desde cualquier perspectiva se convierten en un reto fundamental para el buen funcionamiento de este sistema.

CUADRO 6

| DESVENTAJAS | DESVENTAJAS ESPECIFICAS |
|---|--|
| Disminuye oportunidades | <ul style="list-style-type: none"> Disminuye las oportunidades para acceder al empleo público a los profesionales que no están dentro de los sistemas Dificulta la implantación de los procesos de evaluación de los funcionarios públicos acentuando el problema de la ineficiencia Los principios y ventajas de los sistemas de mérito no se realizan con facilidad |
| Ineficiencia: | <ul style="list-style-type: none"> A veces el ascenso es politizado y acarrea problemas tradicionales |
| Parcialidad en los sistemas de selección y evaluación: | <ul style="list-style-type: none"> Si el SCC es excesivamente cerrado o excesivamente abierto politiza los nombramientos. El esquema meritocrático es muy costoso |
| Complejidad Institucional | <ul style="list-style-type: none"> Hay complejidad en la reestructuración debido a que los problemas administrativos están interrelacionados. |
| Aislamiento, discrecionalidad y determinación de la agenda gubernamental: | <ul style="list-style-type: none"> La especialización provoca una desarticulación sin coherencia de la políticas públicas La especialización genera amplio poder de discreción del funcionario. |
| Inmovilidad: | <ul style="list-style-type: none"> Un SCC que proteja los derechos adquiridos por los servidores públicos, es incapaz de exigir corresponsabilidad y resultados; por lo tanto hace ineficiente a la organización. |
| Poder de negociación: | <ul style="list-style-type: none"> En un sistema cerrado, los funcionarios de carrera pueden tener tal poder de negociación y chantaje, que su capacidad para definir la agenda gubernamental sea difícil de controlar por los funcionarios elegidos. |

Fuente: Elaborado con base en Moctezuma, Estaban y Andrés Roemer, Op. Cit.

1.3.6.1. Profesionalización y SCC.

Este tema de la profesionalización del servicio público es fundamental para cualquier acción relativa a la reforma del Estado. Es fundamental por diversas razones: 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 y 3) el profundo desprestigio que tiene el servidor público por casos de corrupción e impunidad en el ejercicio del cargo.

La profesionalización es conveniente ubicarla en la noción de cambio institucional, siendo su objetivo modificar significativamente la organización, las funciones y los procesos de la función pública tomando en cuenta que la vida del gobierno mexicano esta sujeta a oscilaciones de los periodos sexenales, a los ajustes coyunturales y a lo súbito de las decisiones políticas (Uvalle, Ricardo. 1999). Profesionalizar al servicio público no es únicamente un asunto del gobierno, también se vincula con las estructuras, tiempos y actores de la sociedad, "de manera particular, con el auge de los movimientos ciudadanos que exigen al propio gobierno que sea eficiente de acuerdo con los valores y metas de la vida democrática" (Uvalle, Ricardo. 1998a: 3).

Un servicio público profesionalizado es lo que la sociedad moderna requiere para considerar al gobierno digno de confianza, esto último es la piedra angular para acrecentar su legitimidad, prestigio y autoridad.

Por lo tanto, el funcionario debe ser un profesional que atienda los asuntos gubernamentales y administrativos conforme un tipo de conocimiento que responda a los problemas sociales (Uvalle, Ricardo. 1998a: 6), que tenga como imperativo, lealtad continua y evidente, manifestada a través de conductas disciplinadas, formales y consecutivas, comprometiéndose con la naturaleza y esencia del gobierno. De este modo, la lealtad también se manifiesta por las formas y modos en que se cumplen las tareas públicas.

El SCC se convierte en el sistema idóneo para una Administración Pública Profesionalizada. Pero no se debe confundir como iguales a el SCC y a la Profesionalización. Los objetivos de Profesionalizar son:

- Encontrar la idoneidad entre las funciones deseables y quienes las desempeñan;
- Imponer transparencia y apertura en los criterios de incorporación al sector público, para asegurar que realmente lleguen, permanezcan y asciendan los mejores y no sólo los más cercanos;

- Capacitar y actualizar permanentemente, no para aprender a hacer, sino para hacer mejor lo que ya sabe;
- Evaluar el desempeño y premiarlo sólo cuando realmente sirva la sociedad, y no a intereses políticos;
- Capacitar en un marco de leyes y de seguridad laboral, que no signifique mayor privilegio que el poder demostrar la vocación de servicio y la posibilidad de prestarlo cada vez con mejores calificaciones (Merino, Mauricio, 1996:16).

La profesionalización tiene que ver con la interiorización y articulación de una serie de mecanismos que permitan hacer claras y transparentes las reglas que deben regir el trabajo de los funcionarios en diferentes ordenes de gobierno (Pardo, Ma. del Carmen, 1995; 1996: 22).

Estas reglas o mecanismos deben servir para normar los criterios siguientes: primero, la selección, formación e identificación de las capacidades y habilidades que se requieren en función de los puestos; segundo definir criterios para la permanencia, ligadas con la efectividad en el desempeño en el puesto y no sólo con la eficacia, para que cuando el desempeño sea deficiente hayan también criterios para que los funcionarios puedan ser removidos sin que esto les signifique quedar inhabilitados para poderse desenvolver en otras áreas; tercero, criterios que permitan la posibilidad de los ascensos en función de la capacidad probada en cada puesto; cuarto, que exista un sistema de remuneraciones que equilibre los ingresos normalmente bajos de los funcionarios en puestos medios y operativos (que abren las puertas al complicado mundo de la corrupción) con los muy altos de la elite burocrática (los que tienen acceso a un sin fin de ingresos: nonos, compensaciones y gratificaciones).

Entonces el trabajo público se desempeña mejor si existe un mayor fortalecimiento de habilidades, capacidades, actitudes y aptitudes (profesionalización) del servidor público, y al mejorar con ello la eficiencia, la eficacia y la oportunidad en la prestación de servicios, se pueden ir eliminando las prácticas como la corrupción,

el excesivo burocratismo, la carencia de una carrera administrativa, la mala atención de las demandas sociales, y los atrasos en conocimientos administrativos.

Es por ello que la profesionalización de la A.P. y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta gubernamental, se convierte en parte fundamental de la agenda de Estado. Y para ir avanzando en ello, hay que ir apuntalando y complementando adecuadamente el desarrollo de carreras profesionales y la selección de potenciales candidatos para asumir los puestos de una administración pública tan variada y compleja como la nuestra.

Así, la profesionalización si bien representa uno de los objetivos del Servicio Civil de Carrera, por sí sola es una alternativa distinta a un sistema de carrera. Si la finalidad es encontrar la idoneidad entre las funciones deseables y quienes las desempeñan, con transparencia, capacitación y evaluación, la profesionalización representa una buena opción en ausencia de un sistema de carrera.

✓ **Conclusiones del Capítulo.**

- Debido al desfase entre las acciones del gobierno, en este orden mundial tan complejo y cambiante, los gobiernos se están apoyando en nuevas tendencias teóricas administrativas (NGP; reinención del gobierno, etc), que logren convertir la acción gubernamental en algo eficiente y legitimado. Aunque la experiencia a demostrado, al menos en México, que cualquier sistema administrativo debe girar en torno a configuraciones dependientes de las circunstancias del país que se trate, se siguen realizando reformas copiando sistemas sin la configuración previa.

Aunque la finalidad, al parecer dominante, de las reformas administrativas, es la búsqueda de la gobernabilidad que posiblemente se ha visto amenazada; en su origen, las reformas son impulsadas por causas que van más allá, y que responden a las siguientes características: las nuevas tendencias teóricas, causas políticas, globales o por simple esfuerzo desesperado. En resumen, no importan las causas que impulsen las reformas, se trata de lograr gobernabilidad, se trata de generar un cambio en este entorno tan complejo y demandante de resultados satisfactorios, que asegure la sobrevivencia organizacional, así como el logro de la misión gubernamental.

Para lograr lo anterior, se han generado varias propuestas metodológicas, desprendidas de distintos enfoques teóricos, tendientes a alcanzar el cambio. Una de ellas es el Servicio Civil de Carrera, que desde la perspectiva teórica del cambio organizacional, es una técnica del cambio que intenta dar solución a los problemas de eficiencia, eficacia y legitimidad del Estado (Gobernabilidad).

- El SCC representa sólo una de tantas técnicas, la cual abre la caja negra de uno los procesos de la Administración Pública, el de personal, para optimizar el manejo de los recursos humanos, con la pretensión de lograr los objetivos que

persigue el gobierno, elevando la calidad de los bienes producidos y de los servicios prestados.

- Aunque algunos teóricos consideran al SCC anacrónico, debido a sus diferencias con la Nueva Gerencia Pública, representa una buena opción que una vez flexibilizada con el modelo de la NGP, y una configuración previa en el país del que se trate, puede funcionar de manera eficiente.
- El SCC puede ser considerado como un sistema articulado de manera racional, que optimiza los procesos de la administración de personal, que garantiza al individuo una trayectoria laboral dentro de una institución, con base en la equidad, estabilidad y permanencia; cuyas características esenciales son el ingreso por concurso o examen, un ascenso por méritos o antigüedad, la neutralidad política y lo más importante, la profesionalización. Todo ello con la finalidad, de eficientar la labor de la administración pública, reflejo de la mejora en el factor humano.
- Su funcionamiento tiene algunos requerimientos, el principal es que debe necesariamente responder a la realidad de nuestras sociedades y guardar estrecha relación con la naturaleza de las demandas sociales, el tipo de Estado y Administración Pública que se desea, la naturaleza, composición y comportamiento de la burocracia.

Los demás requerimientos pueden ser considerados como externos e internos (desde que debe estar vinculado a regímenes democráticos hasta la generación de capacitación permanente del servidor, asegurando su profesionalización y la continuidad en la prestación de servicios).

- Su estructura esta complementada con procedimientos para agilizar y hacer más dinámico su funcionamiento, están interrelacionados y complementados, y

son básicamente el: a) Ingreso, b) Formación, c) Evaluación, d) Promoción, Ascenso, y e) Retiro.

- El SCC sólo da solución de manera acotada a una serie de problemas relacionados a los recursos humanos, y de manera indirecta a otros en el ambiente administrativo. De manera más específica, elimina la cultura de la lealtad individual, genera seguridad laboral con base en el mérito, preserva la memoria institucional, da continuidad a los programas, capacita, separa la función pública de la política, y profesionaliza.
- Se convierte en el sistema idóneo para una Administración Pública Profesionalizada. No debe confundirse como iguales al SCC y a la Profesionalización. La profesionalización, si bien representa uno de los objetivos del Servicio Civil de Carrera, por sí sola es una alternativa distinta a un sistema de carrera. Si la finalidad es encontrar la idoneidad entre las funciones deseables y quienes las desempeñan, con transparencia, capacitación y evaluación, la profesionalización representa una buena opción en ausencia de un sistema de carrera.

✓ **Bibliografía del capítulo.**

Libros

1. ALVARADO, Ofelia y Juan Miguel Ramírez (1998), "La crisis de la Gobernabilidad en México", CNCPyAP, México
2. ALVAREZ Alvarez, Julián (1986). "La carrera administrativa en España. Referencias a la carrera administrativa en Gran Bretaña y Francia", en Memoria del Seminario Internacional, (1986). "Administración de personal y carrera administrativa en América Latina", Dirección Nacional de Personal/ALAP/CLAD/ILPIS, Quito, Ecuador.
3. ARBOS, Xavier y Salvador Giner (1990). "La Gobernabilidad ciudadana en la encrucijada mundial", Siglo XXI, Madrid.
4. ARELLANO, David (1998). "Lo público y la Administración Pública: cinco dilemas de una transformación", mimeo, CIDE, México.
5. ARELLANO, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, Coord. (2000a) "Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental", CIDE / Porrúa, México.
6. BAÑÓN, R. y E. Carrillo (1997). "La Nueva Administración Pública", Ed. Alianza Universidad.
7. BARZELAY, Michael and Barbak J. Armanjani (1992). "Breaking thorough Bureaucracy", The Regents of the University of California, en SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). "Clásicos de la Administración Pública", FCE / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma de Campeche, México, pp. 951 – 989
8. BOZEMAN, Barry. (1998). "Todas las organizaciones son públicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas", FCE - CNCPyAP, México.
9. BRUNSSSEN Nils y Johan P. Olsen (1993). "The Reforming Organization", Routledge, London.
10. CABRERO, Mendoza Enrique. (1997). "Del administrador al gerente público", INAP, México
11. CLINTON, Bill (1993). "Del papeleo a los resultados: la creación de un gobierno que trabaje mejor y cueste menos", Revisión del Desempeño Nacional, en SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). "Clásicos de la Administración

Pública", FCE / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma de Campeche, México, pp. 1030 – 1044.

12. CORREA Freitas [et al.] (1989). "Gestión de Estado y desburocratización", Oficina del Servicio Civil de la República Oriental del Uruguay, ILPES, pp. 286.
13. CHARID, Mohamed y Rouillard Lucie (1997). "The new public management", in Mohamed Charih y Arthur Daniels (eds.), *New public management and public administration in Canada*, The Institute of Public Administration of Canada.
14. GONZÁLEZ Hermosillo, Erika Döring, (2000b). "Servicio Civil de Carrera" en "Servicio Civil de Carrera para servir a la gente", PRI, Enero, México.
15. GUERRERO, Juan Pablo (1998). "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal", CIDE, Documento de Trabajo núm. 61, División de Administración Pública, D.F., México.
16. _____ (2000). "Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil en México", CIDE, Documento de Trabajo núm. 90, División de Administración Pública, D.F., México. p. 33
17. JIMENEZ Castro, Wilburg (1971). "Administración Pública para el desarrollo", FCE, México.
18. JOHNSON, R. A., F.E. Kast y J.E. Rosenzewig (1966). "Teoría, Integración y Administración de Sistemas", México, Ed. Limusa, 1ra. Edición.
19. LAKING, Rob (1998). "Don't try this at home? A New Zealand approach to public management reform in Mongolia", Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda, junio.
20. LAUFER, R., A. Burlaud (1980)., "Mangement public. Gestón et Legitimité", Dalloz, Francia
21. LYNN, Laurence E.(1998). "The NPM as an international phenomenon: a skeptical view", *International Public Management Journal*, 1:1, in International Public Management Network.
22. MERINO, Mauricio (1996). "Profesionalización del Servicio Público", en *Foro Nacional: Profesionalización de los servidores públicos*, Serie Praxis, INAP, México, pp. 15 – 17.
23. MOCTEZUMA Barragán, Esteban y Andrés Roemer (1999). "Por un gobierno con resultados: servicio civil de carrera", FCE, México.
24. ORMOND, Derry y Elke Löffler (1998). "Public Management", en *PUMA/OCDE*, París – Francia

25. OSBORNE, David and Ted Gaebler (1992). "Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector", Reading Md.: Addison Wesley Publishing Company.
26. _____ y Peter Plastrick (1998). "La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno" Ed. Paidós España. pp. 446
27. OSZLAK, Oscar (1993). "La Reforma del Estado: el día después", en BODEMER, Klaus, "Reforma del Estado. Más allá de la privatización", Frierich Ebert Stiftung, Montevideo, p. 36
28. RAMÍREZ Zozaya, Juan Miguel (1998). "Organizaciones Públicas: Nuevo paradigma en la Administración Pública". Estudio Introductorio, en Bozeman, Barry. "Todas las organizaciones son públicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas", FCE - CNCPyAP, México. p. 245
29. UVALLE Berrones, Ricardo y Marcela Ahuja Ruíz [coordinadores] (1999). "Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado", FCPyS, UNAM / Plaza y Valdez Editores, México, p. 237
30. WEBER, Max (1964). "¿Qué es la burocracia?", Editorial Leviatán, Argentina, pp 118.
31. ZICCARDI, Alicia. (1998a). "Visión Conceptual del Gobierno Local", en Ensayos: Políticas Públicas y Gobierno Local, UNAM, CNCPyAP, Fundación Ford, México.

Revistas

1. ARELLANO, David, (2000b). "Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana", en Revista Iztapalapa, Tema: La administración frente a los desafíos del cambio social, UAM, Año 20, Núm. 48, Enero - Junio . pp. 135 - 150
2. GONZÁLEZ Hermosillo, Erika Döring, (1998a). "La Profesionalización del Sector Público", en Revista Perspectiva, México, Agrupación Política Nueva, año 4 núm. 11, Noviembre. pp. 22 - 25
3. JIMÉNEZ Guzmán, Rodolfo y Enrique Bailleres (1997). "Las Políticas Públicas, Gerencia Gestión Pública Modernas: ¿Panaceas de Racionalidad y Eficiencia o Nuevas Tecnologías de Gobierno?" en Revista de IAPEM, núm. 35, Julio - Septiembre, pp. 63-84
4. MENA Vargas, Apolinar (1995). "Ventanilla única de Gestión: una experiencia de simplificación administrativa y mejoramiento de la atención al público", en revista IAPEM, núm. 25, enero - marzo. pp. 20-40.

5. MENDEZ, José Luis (1998). "La modernización Administrativa", en Revista Enlace, CNCPyAP, México, May – Jun. Núm. 48, pp. 26 – 28.
6. MERINO, Mauricio (1990). "El Gobierno Fuera del Centro", en la Revista del Colegio, "Políticas Públicas", CNCPYAP, México, Año II, núm. 4, octubre. pp. 257-287.
7. NISKAN, William A. (1994). "Las alternativas de la democracia" en Burocracia y Economía pública. The Locke Institute U.K., U.K. pp. 298
8. OFFE, Claus (1982). "Las contradicciones de la democracia capitalista", en Cuadernos Políticos, México, núm. 34, octubre - diciembre.
9. PARDO, María del Carmen (1995). "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización" en Gestión y Política Pública Vol. IV No. 2 México 2do. Semestre, CIDE.
10. ----- (1996). "El desempeño profesional hoy", en revista Enlace, CNCPyAP, núm. 40, México, enero – febrero. pp. 21-34.
11. PORRAS Calderon, Alejandro (1998). "Importancia del Servicio Civil de Carrera en el Mundo Actual: Componentes y Estrategias", en revista Prospectiva, Agrupación Política Nueva, México, núm. 11, noviembre, pp. 32-33.
12. RAMIREZ, Juan Miguel (1999). "La gerencia pública notas para su discusión", en Revista Conmemorativa del Colegio: "El Estado del Arte", CNCPyAP, México, pp. 75-88
13. UVALLE Berrones, Ricardo (1998a). "Una decisión Pública de gran importancia", en revista Enlace, CNCPyAP, México, núm. 47, Marzo – Abril, p. 2-12

Documentos electrónicos (revistas y otros).

1. CONZUELO Ferreira, Ma. del Pilar (1999) [activo febrero 2001]. "Profesionalización y Sistema de Gestión de Recursos Humanos", CLAD, Cuarto Congreso, Tema 6: Políticas y Gestión Pública en el ámbito regional, local e intergubernamental, Punto 6.2: Modelo de gestión pública para la administración pública local: el caso de una entidad federativa. Venezuela. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
2. COOPER Phillips J. (1997) [activo febrero 2001]. "Ejecución de la política social en tiempos de crisis de coordinación", en Revista Reforma y Democracia, CLAD; No. 7, enero. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>

3. CRESPO, José Antonio (2000) [activo noviembre 2000]. "Conferencia", en IFE (2000), " Versión estenográfica de la presentación del libro: Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales", IFE, 12 de julio, D.F. México. Disponible en Internet: <http://www.ife.org.mx/>
4. CROZIER Michel (1997) [activo febrero 2001]. "Transición del paradigma burocrático a una cultura de Gestión Pública", en Reforma y Democracia, CLAD, núm. 7, Venezuela, Enero. pp. 8 - 18. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
5. HAGGARD, Stephan (1998) [activo febrero 2001]. "La reforma del Estado en América Latina", en Revista Reforma y Democracia, CLAD, Venezuela, núm. 11, Junio de 1998 Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
6. IFE (2000) [activo noviembre 2000]. " Versión estenográfica de la presentación del libro: Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales", IFE, 12 de julio , D.F. México. Disponible en Internet: <http://www.ife.org.mx/>
7. MERINO, Mauricio (2000) [activo noviembre 2000]. "Conferencia", en IFE (2000), " Versión estenográfica de la presentación del libro: Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales", IFE, 12 de julio, D.F. México. Disponible en Internet: <http://www.ife.org.mx/>
8. OSZLAK, Oscar (2001) [activo a enero 2002]. "El servicio civil en América Latina y el Caribe :situación y retos futuros", CLAD, Sexto Congreso, Argentina, Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
9. SANTANA Rabell, Leonardo y Mario Negrón Portillo (1996) [activo febrero 2001]. "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas", en Revista Reforma y Democracia, CLAD, Venezuela, núm. 6, Julio 1996. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>

Documentos Oficiales

1. PODER EJECUTIVO FEDERAL (1994). "Programa de Modernización Administrativa 1995-2000", Poder Ejecutivo, Gobierno de la República, México.

Diccionarios y enciclopedias

1. Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales (1968), Aguilar, Madrid, t. 4, pp. 50-55.

Bibliografía de Referencia

Libros

1. GARCÍA Pelayo, Manuel (1976). "Burocracia y Tecnocracia". Ed. Alianza Universidad. pp. 220.
2. GODSELL, Charles T. (1994). "The case for bureaucracy (a public administration polemic)", Chantam. New Jersey, pp. 225
3. ONU (1961). "Manual del Servicio Civil, Administración Pública", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
4. OSBORNE, David and Ted Gaebler (1994). "La Reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público", Barcelona: Ediciones Paidós.

Revistas

1. CAIDEN, Gerald (1992). "Frente a la década de 1990. Desafíos para los gerentes del sector público" en Gestión y política pública. CIDE Vol. I. Núm. 9, pp. 79-92.
2. MENDEZ Viera, Sandra P. (1999). "Nuevos enfoques en la administración Pública" en Revista IAPEM, enero - marzo, núm. 41, México.
3. RODRÍGUEZ Araujo, Octavio (1996). "Reforma del Estado límites y perspectivas" en Revista IAPEM, México, No. 31, octubre / diciembre pp. 13-23

Documentos electrónicos

1. GARNIER Rimolo, Leonardo (1997) [activo febrero 2001]. "La reforma del Estado: Reto de la democracia", en Revista Reforma y Democracia, CLAD; No. 7, enero, pp. 20 – 41. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
2. MENDEZ, José Luis (1999) [activo febrero 2001]. "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa", en Revista Reforma y Democracia, CLAD, núm. 13, febrero, Venezuela. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
3. ORMOND, Derry (1999) [activo febrero 2001]. "Nueva Gerencia Pública, qué tomar y que dejar", en Revista Reforma y Democracia, CLAD, Venezuela, núm. 13, Febrero. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>

4. RINCÓN Gallardo, Gilberto (2000) [activo enero 2001]. "Derechos de los Servidores Públicos" en la sección Artículos del Centro de Estudios para la Reforma del Estado. México. Disponible en Internet: <http://www.cere.org.mx/>
5. SARAVIA, Enrique (1997) [activo febrero 2001]. "La situación laboral del personal de la Administración Pública" en Serie Documentos Reuniones Internacionales, núm. 1, CLAD – PNUD, Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>

Conferencias y Foros

1. LEÓN Ramírez, Juan Carlos y Manuel Quijano (2001). "Presentación del libro: La profesionalización del Servicio Público en México: retos y perspectivas". Autor Ricardo Uvalle Berrones, Editorial Plaza y Valdez, 2001, en la Sala Fernando Benítez, FCPyS, UNAM, México, 21 de febrero.

CAPITULO 2

El Servicio Civil de Carrera en México: las experiencias

"No hay cosa más difícil de realizar, ni más dudoso éxito, ni de mayor peligro para manejarla, que el establecimiento de grandes innovaciones porque el innovador tiene por enemigos a cuantos vivían bien con el régimen anterior, y sólo encuentra tímidos defensores entre los favorecidos por el nuevo".

Nicolás Maquiavelo. El Príncipe

Siendo nuestro país un Estado organizado bajo los principios del régimen federal, resulta de ello que existen administraciones públicas diferenciadas conforme a los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, de ahí que para esta investigación se halla seleccionado el estudio de los servidores públicos municipales, por lo que el tratamiento que se dé a los temas abordados será privativo de este ámbito y órgano de gobierno.

Sin embargo, dada la importancia que ha tenido los esfuerzos del gobierno federal y estatal, este apartado se refiere en forma breve y concisa a los principales antecedentes, factores y perspectivas que de alguna manera enmarcan el servicio civil de carrera en estos dos ordenes de gobierno.

2.1. Antecedentes del Servicio Civil de Carrera

En nuestro país se ha contado con una serie de leyes, decretos, acuerdos para regular las funciones de los funcionarios. Pero no siempre han estado vinculadas de manera coherente; sino al contrario, de manera desarticulada, con resultados escasos para el establecimiento de un sistema de servicio civil en todo el gobierno y sus entidades federativas. Estos intentos desarticulados a lo largo del siglo pasado hasta hoy, han intentado revitalizar la función pública, como se observa a continuación (Cuadro 7):

CUADRO 7

| LAPSO | AÑO | LEYES, DECRETOS Y ACUERDOS |
|-------------------|--|--|
| 1923 a 1980 | 1923 | El 31 de junio el Gobernador de San Luis Potosí, Rafael Nieto, expidió el decreto número 157 referente a la Ley de Servicio Civil, volviéndose así el primer intento por profesionalizar la administración pública. Definiéndose ahí, el Servicio Civil como el trabajo desempeñado, por los empleados nombrados, en las oficinas dependientes del Estado o Municipio. |
| | 1931 | El presidente Pascual Ortiz Rubio aprobó la Ley Federal del Trabajo, reglamentana del artículo 123 constitucional, y en su artículo segundo se estipuló que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las Leyes de servicio civil que se expidieran. |
| | 1932 | Se aprobó la Ley sobre Responsabilidades de los funcionarios y empleados Agrarios. |
| | 1934 | El 9 de abril, el presidente Abelardo Rodríguez, consciente de que la principal causa de la inestabilidad e Ineficiencia de la Administración Pública era 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, que estipulaba que: El servicio Civil comprenderá a todas las personas que desempeñen empleos, cargos o comisiones dependientes del poder ejecutivo de la Unión, de cualquier clase que sean, que tengan carácter militar, con las solas excepciones que establece el artículo (Art. 1). Se estableció que la aplicación de este Acuerdo, quedara a cargo de Comisiones del Servicio Civil integradas por cinco personas, un representante del Jefe de la Dependencia; dos vocales, decanos dentro de la Dependencia y dos representantes de los empleados. Cada Comisión del Servicio Civil podrá designar un abogado Asesor. (Art. 3 y Art. 4). |
| | 1938 | Lázaro Cárdenas, expidió mediante decreto del 5 de diciembre el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, y ya se distingua entre empleados de base y de confianza; se reconoció una escala jerárquica basada solamente en derechos de antigüedad y, al mismo tiempo, estipuló la promoción por méritos y competencia demostrada en exámenes. |
| | 1953 | El 7 de enero se reformó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios, señalando en su artículo 100 la obligación de manifestar su situación patrimonial. |
| | 1957 | Se expidió la Ley de Estímulos y Recompensas de los Funcionarios y Empleados de la Federación. |
| | 1963 | Se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentana del mencionado Apartado B. |
| | 1971 | El 26 de junio de se expidió el Acuerdo para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado. |
| | 1975 | Se expidió la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. |
| 1979 | Se aprueba la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos de la Federación, del Distrito Federal y de Altos Funcionarios de los Estados. | |
| 1980 a 1994 | 1983 | <ul style="list-style-type: none"> • Se reforma el Título IV constitucional (se cambió la figura de "funcionarios públicos") • Se crea la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos • Por acuerdo presidencial del 29 de junio se constituyo la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. |
| | 1984 | La comisión formuló un programa de servicio civil que proponía un servicio civil controlado centralmente. El programa fue rechazado por los sindicatos debido a su rigidez. |
| | 1992 | Supresión de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Así, las funciones de la misma, incluyendo a la Dirección General de Servicio Civil, se transfieren a la SHYCP. |

Fuente: Elaborado con base a INAP (2000). "Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México" Estudio Introductorio de Guillermo Haro Bélchez, INAP, Tomo I, México., pp. XVIII - XXXII y otros documentos.

En la presidencia de **Miguel de la Madrid** (1982-1988) se inició la Modernización Administrativa. En su gobierno la reorientación de la economía hacia el mercado externo prevaleció. Se dio la privatización del sector paraestatal y la reestructuración productiva. En los dos últimos años se observaron las acciones

que sobre política laboral se llevaron a cabo, especialmente en lo que se refiere al servicio civil.

Se establecieron los sistemas profesionales que prevalecen hoy en día; y que sirvió como un instrumento de coordinación y asesoría directamente relacionado con el Jefe del Poder Ejecutivo para la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal.

El objetivo quedó definido por el entonces Secretario de Programación y Presupuesto – Carlos Salinas de Gortari –, quien retomó la línea presidencial de que el Servicio Civil, fundamentado en la equidad y eficiencia, proporcionaría la estabilidad, profesionalización y capacidad de innovación; señaló que "por dicho medio se mantendría la seguridad del empleo del servidor público y sobre todo, haría posible que los ascensos en la Administración Pública Federal obedeciesen a criterios permanentes de reconocimiento al trabajo y dedicación personal aspectos fundamentales para enriquecer y mejorar la gestión del gobierno" (SPP. 1984: 3). Estas acciones marcaron el inicio de los esfuerzos por reconstruir la administración pública nacional.

En 1983 se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, tenía el encargo de promover la realización de programas específicos del servicio civil; desde entonces se incorporó a la FSTSE (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado) en el proyecto, Las razones de la inclusión, Juan Pablo Guerrero (1998: 14) las argumenta de la siguiente manera: 1) la primera razón es que implicaba hacer modificaciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual era benéfico; y 2) la segunda era que un cambio al implantar un SCC, por más paradójico que sea, no se podría hacer sin el concurso de estos trabajadores.

Es verdad que en la mayoría de los países que cuentan con un SCC, éste compete únicamente a los funcionarios medios y altos, y considera un caso a parte a los trabajadores de base. Pero es difícil pensar que en las condiciones

tradicionales de la organización del aparato estatal mexicano, la reforma pudiera instaurarse con la exclusión del sindicato (Guerrero, Juan Pablo. 1998: 14; Pardo Ma. del Carmen. 2001: 23).

En sí, el programa que formuló en 1984 la Comisión Intersecretaral, proponía un sistema controlado centralmente; se considero demasiado rígido y fue rechazado por la federación de sindicatos. Si bien reconocía la necesidad de una carrera civil para los trabajadores, pedía que toda iniciativa se mantuviera subordinada a la ley con el respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores. En una palabra no había condiciones para modificar la LFTSE (Pardo Ma. del Carmen. 2001: 24).

Con **Carlos Salinas de Gortari** (1988-1994) como presidente, volvió a la Agenda el tema del Servicio Civil de Carrera cuando se presentaron presiones por parte de la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo del que México quería formar parte (Guerrero, Juan Pablo. 1998: 15). El sindicato (FSTSE) propuso una revisión de las condiciones laborales de trabajo, encaminada a romper con la rigidez de los tabuladores. El Gobierno se comprometió además a rezonificar los salarios, integrando áreas en las zonas de más baja remuneración para incrementar las percepciones. Este gobierno concluyo, sin que haber cumplido sus promesas, y sumándole al país un gran descalabro económico.

2.1.1. El SCC 1994 – 2000

Lo que en otros países, desde hace más de 100 años, se estableció entre otras cosas para garantizar, la permanencia de los servidores públicos en su función y acabar con el llamado "sistema de botín o spoil system"²² que tanto daño ocasionaba a las administraciones públicas.

²² Max Weber, en su libro "El político y el científico", denomina spoil system o sistema de botín a la atribución de los cargos a el candidato victorioso en una elección.

En México, de los esfuerzos realizados hasta ahora se puede hablar únicamente de ejemplos aislados en dependencias del sector público, han logrado establecer un tipo de sistema semejante al servicio civil de carrera; cada uno ha intentado construir el camino al debate sobre la implantación del SCC a nivel Reforma Administrativa²³.

Durante el gobierno de **Ernesto Zedillo**, con el control futuro del PRI en entredicho, el Ejecutivo empezó a considerar la creación de un servicio civil de carrera. La presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, permitió observar que la implantación de un sistema de servicio civil que agrupara al total de los servidores públicos, sería uno de los objetivos de la reforma administrativa implementada durante el gobierno de Zedillista.

Este Gobierno hizo el esfuerzo de poner orden en el sistema general de administración del personal del sector público, este esfuerzo se enmarcó, en la reforma presupuestal que concluyó una reclasificación del presupuesto federal que buscó integrar al conjunto de erogaciones del gobierno en sus planes y programas (la Nueva Estructura Programática) y introducción de un tímido sistema (Guerrero, Juan Pablo. 2000: 25) con criterios generales para evaluar los resultados de la acción pública (el Sistema de Evaluación del Desempeño).

El PROMAP²⁴, con sustento legal, inició desde 1996 el esfuerzo de elaborar una propuesta de servicio civil (en el que el acceso a los puestos sería por concurso y

²³ "Es cada vez menor la inclinación de los gobiernos por establecer sistemas de SCC únicos para el conjunto de la administración pública. Las tendencias hacia la diferenciación estructural y la especialización funcional, así como la búsqueda de flexibilidad en cuanto al ofrecimiento de condiciones de empleo que permitan atraer y retener personas altamente calificadas, han conducido a una marcada fragmentación de estos sistemas". Oszlak, Oscar (2001) [activo a enero 2002]. "El servicio civil en América Latina y el Caribe :situación y retos futuros". CLAD. Sexto Congreso. Argentina. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>

²⁴ El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, estipulaba que "es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su propia realización", teniendo ello como objetivo establecer un proceso de mejoramiento administrativo. Estableció que México debe contar con un servicio profesional de carrera que garantice una adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, para la transformación de la administración de la administración pública en una organización con cultura de servicio que favorezca la

habría un sistema de promoción por el que tras evaluaciones anuales los servidores públicos podrían ir ascendiendo a lo largo de siete "niveles" y tres "categorías"), que elaboraría la Unidad de Servicio Civil de la SHCP, pero que tendría que contar con la aprobación de SECODAM²⁵. Fue así como desde los primeros meses de 1997 comenzó un intenso forcejeo entre las dos secretarías en el que el sindicato sería un atento observador²⁶. El resultado fue un proyecto de ley que no fue presentado a la legislatura debido a que no hubo un acuerdo oportuno sobre el contenido entre ambas dependencias (Guerrero, Juan Pablo. 2000: 25), esos esfuerzos quedaron paralizados en la dinámica política intra e interburocrática (Guerrero. 1998). Sucedió que "la competencia dentro del gobierno por la propiedad del programa de reforma y los desacuerdos genuinos con respecto al contenido, llevaron a la reforma a un punto muerto. Además, los partidos de oposición que tenían la mayoría dentro del Congreso en la segunda mitad del gobierno de Zedillo, vieron la reforma del servicio civil como una manera de que el régimen gobernante mantuviera a su gente en el poder, incluso si la próxima elección presidencial no le fuera favorable. Por lo tanto, tampoco ellos impulsaron la reforma" (Rose-Ackerman, Susan. 2001: 226).

El diferendo sobre la Ley del servicio civil entre la SHCP y la SECODAM originó otra iniciativa por parte del senado de la República (28 de abril de 1998), con el proyecto de "Ley para la Profesionalización y Evaluación del desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada" que presentó el senador con licencia Esteban Moctezuma Barragán, que serviría para establecer un sistema de servicio civil para la Administración Pública Federal.

Este proyecto incluye 6 títulos con un total de 68 artículos más 4 correspondientes a transitorios (González, Erika. 1998a: 24):

honestidad, la eficiencia y la probidad. Poder Ejecutivo Federal. "Programa de Modernización Administrativa 1995-2000". Poder Ejecutivo, Gobierno de la República, 1994, México.

²⁵ La participación de SECODAM era necesaria en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada en 1996 para darle a la Contraloría un papel activo en cualquier asunto vinculado con la reforma administrativa.

El título primero se refiere a las disposiciones generales y está desglosado en 7 artículos que detallan en qué consiste el sistema, cuáles son los principios rectores, quiénes no están sujetos al sistema, cómo se implantará el sistema en cada dependencia y cuáles son las limitaciones que tienen los servidores públicos incorporados al mismo.

El título segundo se refiere a la estructura del sistema y comprende 10 artículos, divididos en dos capítulos. El primero se refiere a la estructura del sistema y el segundo, a las modalidades del mismo.

El título tercero trata sobre el personal de base y está integrado por 4 artículos.

El cuarto trata sobre el personal de confianza y abarca 34 artículos divididos en 7 capítulos. El primero, se refiere a los servidores públicos de carrera y a los servidores públicos de libre designación; el segundo, al reclutamiento; el tercero, a la selección, nombramiento e ingreso; el cuarto, a la evaluación del desempeño; el quinto, a la capacitación y la educación formal; el sexto, a la permanencia y desarrollo y el séptimo, a la separación de los servidores públicos de carrera.

El título quinto, trata de los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema y está compuesto por 6 artículos divididos en dos capítulos. El primero, trata de los derechos y el segundo, de las obligaciones.

El sexto, abarca los 4 artículos restantes que están a su vez, divididos en dos capítulos: del recurso de revocación y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Esta iniciativa resuelve, como dice Juan P. Guerrero, de manera ingeniosa el problema del sindicato de los trabajadores del Estado (la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al servicio del Estado), y el obstáculo que la Ley Federal de

²⁶ En este periodo el reto de integrar al sindicato no fue grande, pues ya era sabida su posición de que el instaurar un servicio civil no debe modificarse la ley actual. Así es que cualquier intento de crear un SCC debe darse complementario a la LFTSE, pues el sindicato no va a renunciar a sus derechos ya adquiridos.

los Trabajadores al Servicio del Estado significaba para la instauración del servicio profesional (que impide los despidos). La propuesta introduce un sistema meritocrático y crea una Unidad encargada de su regulación, con un papel determinante en las fases del reclutamiento.

Para el 24 de octubre del 2000, como último empuje en el sexenio, los Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentaron a la CC. Secretarios de la mesa Directiva de la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de la Iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual es muy semejante a la presentada por Esteban Moctezuma Barragán en 1998, y que se espera se discuta.

El Licenciado Luis Guillermo Ibarra, quien dirigía la Unidad de Servicio Civil de la SHCP hasta el sexenio pasado, ratificaba en entrevista que "existía un proyecto de ley, que el ejecutivo federal decidiría el mejor momento para presentarlo ante el legislativo y tener un debate con todos los partidos y mostrar los beneficios de tener un servicio civil operando"²⁷, lo cual no paso.

Como se observa, el esfuerzo por implantar un sistema de SCC en este último sexenio, ha sido simplista y desalentador. Sólo queda esperar si el sexenio encabezado por el Lic. Vicente Fox Quezada realiza un esfuerzo contundente por implantar el SCC.

Se tienen registradas entre las experiencias que pueden servir de precedente para la implantación del SCC: al Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública, el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, el Instituto de Capacitación de la PGR, la Profesionalización en la Prestación del Servicio Electoral del IFE, el Sistema de Especialistas en Hidráulica

²⁷ Ibarra, Luis Guillermo, (2000). "Para mejorar al gobierno debemos fortalecer el Servicio Civil", entrevista realizada por Luis Rivera Campuzano, en Revista el Mundo del Abogado, núm. 17, México, septiembre 2000, pp. 17-20. Esta unidad esta encabezada actualmente por el Lic. Jorge Delgado García.

en la Comisión Nacional del Agua, la Profesionalización del Servidor Público en la Procuraduría Agraria, el Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Servicio Fiscal de Carrera, y otros más como puede verse en el siguiente cuadro.

Se tienen datos que indican que se ha creado un sistema de carrera en inteligencia, en el CISEN (Centro de Información y Seguridad Nacional) que no tiene reconocimiento oficial. Hay concursos para la ocupación de algunos puestos y existe un Comité del Servicio Profesional de Carrera en Inteligencia (Aguayo, Sergio. 2001: 266).

CUADRO 8

| INSTITUCIÓN | INSTALACIÓN | OBSERVACIONES |
|--|-------------|----------------------------|
| Servicio Exterior Mexicano / SRE | 1924 - 1994 | |
| Carrera Magisterial / Secretaría de Educación Pública | 1993 | |
| Sistema Integral de Profesionalización del INEGI | 1989 | No funciona |
| Servicio Fiscal de Carrera / SHYCP - SAT | 2000 | |
| Servicio Civil de Carrera de la PGR | 1993 | No funciona |
| Carrera militar / SEDENA | 1986 | |
| Servicio Profesional Agrario / Secr. Reforma Agraria | 1994 | |
| Policía Federal Preventiva | 2000 | |
| Servicio Profesional de Carrera en Inteligencia | 1992 | Sin reconocimiento oficial |
| Instituto Nacional de Migración | 2001 | |
| Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores | 1999 | |
| Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados | 2000 | |
| Defensoría Pública | 1998 | |
| Carrera Judicial | 1995 | |
| Servicio Profesional Electoral / IFE | 1990 | |
| Servicio Fiscalizador de Carrera / Auditoría Superior de la Fed. | 2001 | |
| Gobierno del Distrito Federal | 1996 | |
| Instituto Electoral del Distrito Federal | 1999 | |
| Sistema de Especialistas en Hidráulica / CNA | 1989 | No funciona |
| Servicio Civil de Carrera de la PGJDF | 1996 | |
| Comisión Nacional Bancaria y de Valores | 1997 | |

Fuente: Elaboración propia.

No se tiene absoluta certeza del funcionamiento efectivo del Servicio de Carrera en todas estas dependencias, sin embargo son dignas de mención.

2.2. Funcionamiento del Sistema de Carrera, experiencia en algunas dependencias Federales²⁸.

2.2.1. Órganos que rigen el Servicio Civil de Carrera

En la actualidad el servicio civil de carrera se rige por la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil en la que se integran las Secretarías de Gobernación, Hacienda, la Contraloría y otras dependencias, aunque como menciona Moctezuma (1999: 166) generalmente estos sistemas están administrados por el área operativa de recursos humanos de las dependencias, las actividades de los titulares de éstas, normalmente se reglamenta por un órgano colegiado que evalúa el sistema y emite los criterios generales

Estos órganos colegiados permiten mitigar la discrecionalidad en la toma de decisiones y, la mayoría de los casos, quienes los presiden son los propios titulares de las instituciones como sucede en el INEGI, la PGR²⁹, PGJDF, el IFE, la Procuraduría Agraria, y el Consejo de la Judicatura; o algún otro funcionario de alto rango a quién se le da esa facultad, como pudiera ser el caso de un embajador de carrera en el Servicio Exterior, o del coordinador nacional de la carrera magisterial.

2.2.2. Normatividad

Uno de los elementos esenciales del sistema de carrera es la existencia de una norma, o conjunto de normas, que regulan la situación funcional y la actividad profesional del servidor público. Las definiciones básicas y la reglamentación de sus derechos y obligaciones son la materia primordial del estatuto. El mismo introduce una distinción clara con el resto de los trabajadores del país que están sujetos habitualmente a las normas y principios del derecho laboral o del trabajo.

²⁸ Para un mayor detalle de este apartado, se recomienda la revisión del trabajo de Tesis elaborado por Jorge A. Sanchez Galvan, denominado: "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, a la luz de las experiencias internacionales", ENEP Campus Acatlán - UNAM, México, 2002.

²⁹ No esta operando este sistema de servicio civil, por decreto expedido por el entonces titular Madrazo.

Pero sucede que la situación jurídica de los diversos sistemas de carrera en México dependen de la Institución que se trate, no existe una ley única que rija.

CUADRO 9

| INSTITUCIÓN | SOPORTE NORMATIVO |
|--|---|
| Servicio Exterior Mexicano | Ley y Reglamento del Servicio Exterior Mexicano |
| Sistema Integral de Profesionalización del INEGI | Acuerdo del Sistema Integral de Profesionalización |
| Carrera Magisterial | Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica |
| Sistema de Especialistas en Hidráulica | No existe |
| Servicio Profesional Agrario | Estatuto del Servicio Profesional Agrario |
| Servicio Civil de Carrera de la PGR | Ley Orgánica de la PGR y Reglamento |
| Servicio Civil de Carrera de la PGJDF | Ley Orgánica de la PGJDF y Reglamento* |
| Carrera Militar | Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, y Reglamento. |
| Carrera Judicial | Ley Orgánica del Poder Judicial y Reglamento. |
| Sistema de Administración Tributaria | Ley del Servicio de Administración Tributaria |
| Servicio Profesional Electoral | Estatuto del Servicio Profesional Electoral. |

Fuente: Moctezuma, Esteban y Andrés Roemer, (1999), "Por un Gobierno con Resultados", México, ed. FCE, p. 170.

2.2.3. Conformación.

Como menciona Moctezuma, los servicios de carrera en México han sido estructurados en su mayoría para el personal que desempeña funciones sustantivas, con excepción del Servicio Exterior, el INEGI y el IFE (Ver cuadro 10).

CUADRO 10

| INSTITUCIÓN | TIPO DE FUNCIONARIO QUE CONFORMA EL SCC |
|--|--|
| Servicio Exterior Mexicano | <ul style="list-style-type: none"> • Diplomático – consular • Técnico – administrativa. |
| Sistema Integral de Profesionalización del INEGI | <ul style="list-style-type: none"> • Personal de Confianza, reglamentado por el acuerdo que establece las reglas del sistema. • Personal de Base, integrado por los trabajadores con plaza de base y sus relaciones laborales están reglamentadas por la LFTSE. y • Personal de Confianza nombrado bajo normas generales del sector público federal, esta integrado por los servidores públicos superiores y homólogos y sus condiciones laborales están sujetas a lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. |
| Carrera Magisterial | <ul style="list-style-type: none"> • Profesores frente a grupo, • Docentes en funciones directas y de supervisión. • Docentes en actividades técnico pedagógicas. |
| Sistema de Especialistas en Hidráulica | <ul style="list-style-type: none"> • Licenciados en Admón. De Empresas. • Agrónomos • Químicos • Licenciados en Actuaría. • Licenciados en Derecho • Licenciados en Informática |

Continúa ...

| INSTITUCIÓN | TIPO DE FUNCIONARIO QUE CONFORMA EL SCC |
|---------------------------------------|---|
| Servicio Profesional Agrario | <ul style="list-style-type: none"> • Becarios. • Personal en fase provisional • Personal de carrera integrado por diferentes categorías |
| Servicio Civil de Carrera de la PGJDF | <ul style="list-style-type: none"> • Policía Judicial y los Peritos |
| Carrera Militar | <ul style="list-style-type: none"> • Técnicos |
| Carrera Judicial | <ul style="list-style-type: none"> • Servidores públicos con actividades jurisdiccionales y • Servidores públicos con actividades no administrativas. |
| Servicio Profesional Electoral | <ul style="list-style-type: none"> • Directivos y • Técnicos. |

Fuente: Elaboración propia con datos de Moctezuma, Esteban (1999), y Haro Bélchez, Guillermo. (2000). Servicio Público de Carrera: Tradición y perspectivas. Porrúa e INAP.

Lo anterior muestra que el personal encargado de las funciones adjetivas o de apoyo, han estado un tanto excluidas de los sistemas de profesionalización vigentes.

2.2.4. Ingreso

Los procedimientos de ingreso en nuestro país, en su mayoría están dadas con base a la cultura política, se ha dado entre fracciones y grupos de un solo partido; los cargos dentro de la administración pública han sido los premios y recompensas para quienes han mostrado lealtad al jefe o líder del grupo, se han llevado a cabo por compadrazgo, nepotismo, clientenismo, oportunismo e incluso por cooptación.

Para el servicio profesional en las instituciones analizadas presentan similitudes para la cobertura de sus vacantes, ya que generalmente son mediante concursos de oposición. Y es común que las convocatorias sean públicas (abiertas) o internas (cerradas) (Ver cuadro 11). Las primeras se publican en los diarios de mayor circulación nacional, o en el D.O.F.

El reclutamiento y selección son llevados a cabo de manera centralizada por el órgano colegiado correspondiente, aunque en algunos casos el proceso se realiza en el lugar donde se ubican las vacantes.

Por lo regular los aspirantes son sometidos a una serie de entrevistas y exámenes. Pero su ingreso no es definitivo, ya que influyen otros factores como la autoridad correspondiente. Una vez seleccionado y pasado el periodo de prueba, se le contrata (Cuadro 11).

Estas características del ingreso antes mencionadas, están elaboradas con base a sus reglamentos, pero de ninguna manera reflejan la realidad puntual en la cual se desenvuelve el sistema de carrera, el cual podría no estar funcionando de manera puntual.

CUADRO 11

| INGRESO | | |
|--|------------------------|---|
| SISTEMA DE CARRERA | CONVOCATORIA | CARACTERÍSTICAS |
| Servicio Exterior Mexicano | ✓ Abierto Cerrado | <ul style="list-style-type: none"> • Concurso de Oposición • Exámenes (cultura general, español, dominio de idioma extranjero). • Elaboración de Ensayo. • Cursos • Entrevistas |
| Sistema Integral de Profesionalización del INEGI | ✓ Abierto ✓ Cerrado | <ul style="list-style-type: none"> • Concurso de Oposición • Examen técnico. |
| Carrera Magisterial | ✓ Abierto ✓ Cerrado | <ul style="list-style-type: none"> • Tener nombramiento definitivo • Tener nombramiento provisional sin titular. • Cubrir los requisitos mínimos de antigüedad. • Cumplir con el grado académico establecido para cada tipo de modalidad educativa. |
| Sistema de Especialistas en Hidráulica | ✓ Abierto ✓ Cerrado | <ul style="list-style-type: none"> • Análisis Curricular. • Entrevista Inicial • Entrevista Técnica |
| Servicio Profesional Agrario | ✓ Abierto Cerrado | <ul style="list-style-type: none"> • Concurso de Oposición • Curso de Capacitación • Demostrar clara vocación por servicio social. • Ser titulado o pasante con créditos terminados. |
| Servicio Civil de Carrera de la PGR | ✓ Abierto ✓ Cerrado | <ul style="list-style-type: none"> • Concurso por oposición. • Examen Práctico • Examen Oral |
| Servicio Civil de Carrera de la PGJDF | ✓ Abierto ✓ Cerrado | <ul style="list-style-type: none"> • Concurso por oposición. • Examen Práctico • Examen Oral |

Fuente: Elaboración propia con datos de Moctezuma, Esteban (1999), y Haro Béchez, Guillermo. (2000). Servicio Público de Carrera: Tradición y perspectivas. Porrúa e INAP.

2.2.5. Formación y Evaluación.

Los partes integrantes que fortalecen el proceso de SCC lo conforman la capacitación y la evaluación. México cuenta con un sistema de capacitación que básicamente es centralizada o desconcentrada. Mientras que los sistemas de evaluación que permiten medir el desempeño de los funcionarios, varían dependiendo de la institución (Ver cuadros 12 Y 13).

CUADRO 12

| CAPACITACIÓN CENTRALIZADA Y DESCONCENTRADA | | |
|--|--|--|
| Institución | Centralizada | Desconcentrada |
| Servicio Exterior Mexicano | Instituto Matías Romero | |
| Sistema Integral de Profesionalización del INEGI | INEGI | |
| Carrera Magisterial | SEP | |
| Sistema de Especialistas en Hidráulica | CNA | |
| Servicio Profesional Electoral | | Educación de aprendizaje Delegaciones Regionales |
| Servicio Profesional Agrario | Procuraduría Agraria | |
| Servicio Civil de Carrera de la PGR | Instituto de Capacitación | |
| Servicio Civil de Carrera de la PGJDF | Instituto de Formación Profesional | |
| Carrera Militar | Dirección General de Educación Militar | |
| Carrera Judicial | Instituto de la Judicatura | |
| Tribunal Superior Agrario | Centro de Estudios y Justicia | |

Fuente: Moctezuma, Esteban y Roemer, Andrés, (1999), "Por un Gobierno con Resultados", México, ed. FCE, p. 174.

CUADRO 13

| Institución | Parámetros de Evaluación | | | | | | | | | |
|--|--------------------------|---|---|---|---|---|---|---|----|-----|
| | GA | P | A | O | M | C | D | E | Ca | Psc |
| Servicio Exterior Mexicano | X | | X | | | | X | | | |
| Sistema Integral de Profesionalización del INEGI | X | | X | X | X | X | X | | | |
| Carrera Magisterial | X | | X | | | X | X | | | |
| Sistema de Especialistas en Hidráulica | X | | X | | X | X | X | | | |
| Servicio Profesional Electoral | X | X | X | X | X | | | | | |
| Servicio Profesional Agrario | X | | X | X | X | | X | | | |
| Servicio Civil de Carrera de la PGR | | X | X | | | X | | X | X | |
| Servicio Civil de Carrera de la PGJDF | | | | | | | | | | X |
| Carrera Militar | X | | X | | | | X | | | |
| Carrera Judicial | X | | X | | | | X | | | |

GA = Grados académicos
P = Perfil
A = Antigüedad

O = Cumplimiento de objetivos
M = Cumplimiento de metas
C = Capacitación adquirida

D = Desempeño mostrado
E = Eficiencia
Ca = Calidad
Psc = Psicología.

Fuente: Moctezuma, Esteban et. al. (1999). p. 173.

La capacitación y el desarrollo profesional se llevan a efecto por medio de cursos, talleres y clases, aunque esto no impide que se establezcan otros mecanismos de superación.

2.2.6. Promoción, Ascensos e Incentivos.

Para el ascenso o promoción se utiliza de manera mayoritaria la estructura vertical, en el que el funcionario sólo tiene acceso a un mejor salario, si asciende de categoría o nivel. Como es el caso del Servicio Exterior, el Sistema de

Especialistas en Hidráulica, la Procuraduría Agraria, la PGR y la PGJDF. El INEGI cuenta con una estructura específica que permite obtener incrementos salariales en el mismo puesto; y en el Sistema de Carrera Magisterial el sistema de promoción es horizontal en cinco niveles para obtener mejoras económicas. Los procedimientos de ascensos están regulados por un cuerpo colegiado conforme a la normatividad. De ello deriva que sólo de manera temporal se pueden ocupar cargos dentro del sistema por personas ajenas al mismo, como en el servicio exterior, los agentes del Ministerio Público, los de la Policía Judicial Federal o peritos de la PGR. En el caso del Servicio Profesional Agrario es la excepción, ya que el procurador puede hacer designaciones directamente en la categoría "G" (Delegado o Director General). En cuanto a los incentivos, estos tienen problemas de diseño, al no tomar en cuenta las disposiciones presupuestales (Moctezuma, Esteban. 1999).

2.2.7. Retiro.

Forma en la cual los funcionarios del SCC pueden o son retirados del Sistema:

CUADRO 14

| RÉTIRO | |
|--|--|
| INSTITUCIÓN | CARACTERÍSTICAS |
| Servicio Exterior Mexicano | <ul style="list-style-type: none"> • Renuncia. • Jubilación 60 años. • Declaración de estado de interdicción mediante sentencia que cause ejecutoria. • Incumplir con alguno de los requisitos señalados por la ley. • Por falta de méritos. |
| Sistema Integral de Profesionalización del INEGI | <ul style="list-style-type: none"> • Por evaluación insatisfactoria • Renuncia en el puesto • Abandono de empleo. • Incumplimiento de la Normatividad. • Irresponsabilidad y descuido manifiesto en el desempeño de sus funciones. <ul style="list-style-type: none"> • Sentencia condenatoria distada por delito intencional. • Desobediencia reiterada y sin justificación a las instrucciones del jefe inmediato. • Falta de probidad y honradez. |
| Carrera Magisterial | <ul style="list-style-type: none"> • El funcionario tiene que seguir profesionalizando para mejorar su desempeño, sino se le sancionará estancándolo en el escalafón. |
| Sistema de Especialistas en Hidráulica | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación no satisfactoria |
| Servicio Profesional Agrario | <ul style="list-style-type: none"> • Retiro por edad o tiempo de servicio. • Incapacidad física o mental. <ul style="list-style-type: none"> • Renuncia. • Rescisión del contrato. • Destitución. |
| Servicio Profesional Electoral | <ul style="list-style-type: none"> • Puede dejarlo de manera temporal |

Fuente: Elaboración propia con datos de Moctezuma, Esteban (1999), y Haro Béchez, Guillermo. (2000). Servicio Público de Carrera: Tradición y perspectivas. Porrúa e INAP.

2.3. Causas de la inexistencia de un sistema de SCC

Resulta increíble que después de muchos años todavía no se haya configurado una propuesta real de servicio civil de carrera y en consecuencia, se siga alargando todavía más la distancia que se guarda con Administraciones Públicas de países avanzados³⁰. En virtud de lo anterior, la pregunta obligada es: ¿Cuáles son las razones por las que no se ha podido establecer un servicio civil de carrera en el país, a nivel federal? Se puede señalar de manera general, con los antecedentes referidos, que las causas que han evitado una reforma fué la burocracia, la dinámica política y el Congreso; en resumen, ha sido por falta de voluntad, producto de un mecanismo político viciado, que ha sido forjado durante años.

Esta observación de los más genérica exige una visión detallada de toda esta situación para una mejor comprensión. Para ello, se identifican necesariamente cuatro razones que han imposibilitado la aparición de un servicio de carrera: las razones políticas, jurídicas, administrativas, económicas, y las razones organizacionales.

2.3.1. Razones Políticas

Se puede decir que en gran parte se debió al ejercicio gubernamental del único partido que prevaleció por 70 años en el poder, el PRI. "Un ejercicio que en aras del proyecto nacional revolucionario dispuso de todo, sin ningún tipo de cuestionamiento, y en el que el corporativismo sindical y el de las organizaciones sociales fue fundamental" (Martínez Puón, José R. 2000; Pardo, María del Carmen. 1995), cuestión que acarreo trincheras de funcionarios y empleados públicos que se oponían por temor a no perder su patrimonio sectario o enclave personalista (Haro Belchez. 2000), por ejemplo la FSTSE. Además "sus reglas han

³⁰ Varios países han establecido formalmente el sistema de carrera, del otro lado del mundo Francia, Alemania, Reino Unido, España, Japón ya lo han hecho. Entre los países latinoamericanos están Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana, Uruguay, Venezuela. Pero son pocos los que han llevado el sistema a la práctica (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela).

sido de carácter eminentemente informal, esto sumado a que es una organización predominantemente corporativista, todo ello ha hecho que cualquier reforma que proponga un cambio en el status quo del burócrata sea sumamente difícil" (Guerrero, Juan Pablo. 2000).

Juan Pablo Guerrero (1999) señala que el sistema político autoritario y presidencialista, la subordinación del poder legislativo, así como la lógica de competencia por el poder particular, alejados todos ellos del juego democrático - electoral hasta 1988, han sido las causas que han obstaculizado un servicio civil de carrera en México. Indica además (2000: 15-16), que en este marco la AP tuvo por lo menos cuatro roles esenciales para el sistema político³¹:

1. La administración pública se convirtió en la principal fuente de reclutamiento del personal político y el escenario de la contienda política.
2. La AP, fue el sitio de la representación corporativa y clientelar, y sustituyó al congreso en ese papel de representación. Fue sitio de negociación de asignación de recursos. La fidelidad burocrática era fundamental para atender a las clientelas, los grupos de apoyo político y favorecer a sus fines particulares de promoción política.
3. El esquema de incentivos para los funcionarios, los individuos y los sectores sociales favoreció enteramente el ajuste mutuo por la vía económica, particular y por encima de la ley. Fue la AP, el medio idóneo para el enriquecimiento de los sectores sociales que la han compuesto. Debido a las mutuas complicidades, la burocracia generaba un poderoso factor de cohesión dentro y en el exterior, a su vez esto restaba autonomía a los burócratas en el interior del sistema y frente a los superiores.
4. La AP fue el brazo ejecutor incondicional del presidente. Por un lado se generó un control estricto y vertical de los funcionarios (y del presidente) sobre los administradores de los programas y políticas en los casos que interesaban particularmente al jefe jerárquico. Pero cuando los jefes no

estaban personalmente supervisando la ejecución de la política, resultaba difícil controlar a las administraciones. Entonces estas últimas se veían fácilmente capturadas por los intereses particulares de los sectores sociales interesados o por los mismos burócratas menores, una fácil presa para la corrupción (es el caso de la policía, de los órganos encargados de los permisos, las supervisiones, la administración de la justicia, etc.).

La perspectiva de Uvalle indica que se debió a que el "autoritarismo del sistema político mexicano se ha sustentado en el ejercicio unipersonal de las decisiones, en los arreglos cupulares, en la exclusión de organizaciones y ciudadanos, en el incremento de la burocratización, en la ausencia de un sistema de pesos y contrapesos y en la falta de lo que es la rendición de cuentas" (Uvalle, Ricardo. 1998b: 24).

Lo que en realidad ha pasado es que la relación de la AP ha sido tendiente a establecer lazos cada vez más fuertes con las cúpulas políticas y económicas, y en menor medida o nula, con el resto de la sociedad.

De los roles señalados y sobre todo en este último punto, se considera que la clave para atender los problemas, requiere primero la democratización del sistema político y posteriormente de la Administración Pública incluso a través de un servicio civil de carrera. Negar la dependencia de la Administración Pública del sistema político y otorgarle una autonomía que nunca ha tenido, es simplemente tratar de crear proyectos de buenas intenciones. En este punto, es en el que finalmente se dilucida el porqué no se ha podido establecer un servicio civil de carrera, sobre todo, si se considera que los servicios civiles de carrera son productos de la democracia y el sistema político del país todavía no lo es totalmente (Martínez Puón, José R. 2000).

³¹ El sistema político puede ser tomado como el lugar donde actúa la clase política, y funciona de acuerdo a todo un conjunto de hábitos, prácticas y costumbres no escritas entre sus integrantes.

2.3.2. Razones Jurídicas

Respecto a las razones jurídicas, las cuales guardan una relación directa con la legislación laboral burocrática prevaleciente, su enorme confusión por la existencia de múltiples ordenamientos jurídicos y marcada diferenciación sobre la situación de los servidores públicos de acuerdo con lo que señala el artículo 123 constitucional y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, han sido también razones claves para que no se haya instituido el servicio civil de carrera (Martínez Puón, José R. 2000).

La existencia de una legislación dispersa, que constituye lo que Guillermo Haro Belchéz (1991: 19) llama un "laberinto jurídico" que se materializa en falta de uniformidad, ha sido un factor preponderante para la falta de reglas claras que regulen la posición de los servidores públicos. "El laberinto termina por convertirse en un auténtico callejón sin salida al convivir con esta diversidad legislativa toda una gama de reglamentaciones propias de cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada" (Haro Belchéz, 1991: 19).

En virtud de lo anterior, son urgentes las reformas a este precepto constitucional, con el propósito de que se genere una nueva legislación que de lugar propiamente a un servicio civil de carrera: como la implementación de nuevos mecanismos de selección e ingreso, estabilidad en el empleo, desarrollo profesional, carrera administrativa, premios e incentivos y retiro digno.

2.3.3. Razones Administrativas

Sobre estas razones habría que decir que están ligadas a la falta de una cultura administrativa basada en la eficiencia, eficacia, calidad en el servicio, y apertura a la opinión ciudadana.

Por el contrario, la Administración Pública ha adquirido una imagen de desprestigio creada por la corrupción, la ineficiencia, el autoritarismo, el nepotismo y el patrimonialismo. Términos contrarios al espíritu de un servicio civil de carrera. Todos los problemas se pueden corroborar y sintetizar en el diagnóstico realizado por la Secretaría de Hacienda.

Al respecto, la Secretaría señala que los principales puntos problemáticos se dividen en cuatro esferas (Guerrero Amparán, 1998: 21):

1) *Las compensaciones son el primer motivo de preocupación.* El sueldo que perciben los funcionarios públicos se divide entre el sueldo base muy poco remunerado y que cuenta con fundamento legal, y las compensaciones, que constituyen la mayor proporción del ingreso, pero no tienen un respaldo legal sólido. La uniformidad en el sueldo según el nivel jerárquico no contempla las diferencias en el grado de responsabilidad. Y el monto de los salarios insuficiente frente al mercado de trabajo, constituye una de las fuentes de corrupción, en el diagnóstico de Hacienda.

2) *La contratación de los funcionarios públicos* no obedece a un esquema único que regule los procesos de selección, reclutamiento, ingreso, desarrollo profesional y separación. Prevalece la discrecionalidad del superior jerárquico que contrata y controla verticalmente a sus subalternos, que generalmente sólo responden ante él.

3) *El desarrollo profesional de los servidores públicos* no cuenta con una visión estratégica de largo plazo. La carrera depende del jefe administrativo del grupo del cual forma parte el funcionamiento. Si el superior es removido o reubicado, igual suerte corren sus subalternos.

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

Otro razón administrativa que señala José Martínez (2000) es el que se registra con el personal que goza de inamovilidad en el puesto (puestos de apoyo administrativo, secretarías, auxiliares, mensajeros, en alguno casos analistas, jefe de oficina etc.), que la mayoría de las veces es manejado por personal sindicalizado. Si bien no se trata de atacar a estos últimos, por la posición que goza la mayoría de este personal, las más de las veces no ejercen adecuadamente las actividades que se le encomiendan.

Por último, está la inexistencia de metas y cooperación intersecretariales o interorganizacionales. En la práctica, las oficinas públicas no suelen establecer vínculos formales ni procedimientos de cooperación asentados en la cercanía de sus propósitos públicos, a menos que haya razones políticas específicas. Por el contrario, la ejercicio más frecuente es que cada dependencia formule sus propios programas y trate de implementarlos sobre la base de sus propios recursos, aun cuando sea evidente que podría alcanzar mejores resultados mediante la cooperación con alguna otra dependencia complementaria (Martínez Puón, José Rafael. 2000).

2.3.4. Razones Económicas

Otra de las causas que han imposibilitado la implantación del SCC, es la parte económica, hay que destacar que, el pensar en instaurarlo es un objetivo demasiado ambicioso, ya que es sumamente costoso presupuestalmente y poco realizable a corto plazo. Es más difícil aún en un periodo en el cual se trata de salir de los problemas económicos, que volver más compleja la situación.

En palabras de Oscar Oszlak (2001): "Un sistema extendido de servicio civil es mucho más costoso y difícil de implementar. Requiere una reducción radical en el volumen de personal y herramientas gerenciales sofisticadas para operar a partir de nuevas reglas y procedimientos establecidos por un sistema basado en el mérito. Desde hace unos años, Bolivia se encuentra embarcada en el establecimiento de un programa de esta naturaleza, mientras que Argentina, con el llamado SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) comenzó hace ya varios años una experiencia similar", que no ha concretado.

El querer instaurarlo en toda la Administración Pública Federal, es un reto presupuestal, tanto como lo ha sido para esas pocas instituciones que lo tienen. Implica costos, desde su planeación, hasta organización y control. Basta imaginar

lo complejo que sería, si se le piensa poner en funcionamiento en un universo aproximado de 3,028,258 plazas³² que hay en el Gobierno Federal.

2.3.5. Razones Organizacionales

Otra de las causas que imposibilitan la implantación y el buen funcionamiento de un SCC, es que, cuando se considera su instauración, comúnmente se piensa sólo en las condiciones externas que obligan a establecer patrones de regulación generales, en vez de pensar en patrones particulares, dependiendo de las condiciones de la organización. Es decir, cuando se modela un SCC, se esta estableciendo una serie de criterios generales rígidos y semirígidos, que difícilmente pueden tratar con las condiciones particulares de cada organización y sus partes.

Un SCC que olvida la dimensión organizacional esta partiendo de un supuesto que creemos ya está claramente rebasado (Arellano, David 2000b: 137), por tanto, al no poder volverlo compatible con la realidad organizacional, se imposibilita su aparición, o que no funcione de manera adecuada, y se tenga que sacar de funcionamiento, como es el caso de la PGR o el INEGI.

La situación es difícil, las organizaciones gubernamentales son maquinas que automáticamente responden a directrices legales y políticas, pero también están compuestas por actores e intereses, que se mueven en espacios institucionales, que existen y actúan en un tiempo y en coyunturas específicas, y que interpretan su realidad a través de símbolos y mecanismos³³ (Arellano, 2000b: 137). Así es que no hay que olvidar que la dinámica propia de las organizaciones, su relación con el contexto, y los marcos sobre los cuales sus miembros se mueven, continúan existiendo y desarrollándose.

³² SHCP. (2000) [Activo noviembre del 2001]. "Exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001: Servicios Personales del Poder Ejecutivo Federal y la Calidad de Gobierno", Subsecretaría de Egresos, Poder Ejecutivo Federal. Disponible en Internet en: <http://www.shcp.ssc.gob.mx/>

³³ Estos símbolos y mecanismos son lo que algunos llaman "cultura organizacional". Para mayor detalle véase el documento de Arellano, David, et. al. Op. Cit.

Por eso, necesita pensarse el SCC, en términos organizacionales. Es más, la mayor parte de las veces tal condición es más determinante que los grandes criterios de regulación que se imponen de manera general.

En resumen, se puede señalar que una de las razones que más imposibilitan el establecimiento de un sistema de SCC deriva de las dificultades que aparece la cuestión organizacional, o como lo señala Oszlak (2001), deriva de las dificultades del "rito de pasaje", es decir, pasar de un sistema existente a uno nuevo (reclasificación de puestos, reubicaciones, capacitación para nivelación), de la resistencia a los cambios culturales asociados con una nueva concepción de la función pública y los mayores incentivos materiales que exige el sistema.

2.4. Situación actual en el país³⁴

Sólo ocho estados denominan al ordenamiento con el cual regulan a los servidores públicos como Ley de Servicio Civil: Baja California, Estado de México, Campeche, Chiapas, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Zacatecas y, a parte el Distrito Federal.

CUADRO 15

| ESTADO | LEY | FECHA DE EXPEDICIÓN |
|------------------|--|--|
| Baja California | Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California. | 5 de diciembre de 1955* Si tiene reformas |
| Chiapas | Ley del Servicio Civil del Estado y Municipios de Chiapas. | 1 de mayo de 1992. |
| Morelos | Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos. | 27 de diciembre de 1950 |
| Nuevo León | Ley de Servicio Civil del Estado | 26 de junio de 1948. Última reforma: 24 de diciembre de 1993. |
| Oaxaca | Ley de Servicio Civil para los empleados del Gobierno del Estado | 28 de diciembre de 1963. Sin modificaciones. |
| Sonora | Ley núm. 40 del Servicio Civil para el Estado de Sonora | 1997 REF: (1983, 1992 y 1994) |
| Zacatecas | Ley de Servicio Civil de Zacatecas. | 19 de diciembre de 1984. REF: 11 de septiembre de 1996 |
| Distrito Federal | Ley del Servicio Público de Carrera | 13 de junio del 2000. |

Fuente: Elaborado con base a Haro Béchez, Guillermo. Porrúa - INAP, México, 2000, p 285.

Sin embargo, lo que pudiera permitir un Servicio Civil de Carrera como tal, o la existencia de una carrera administrativa, aún no es contemplada en una regulación integral para todos los servidores de la administración estatal (Haro Béchez, 2000: 160).

Para conocer la situación actual del sistema de gestión de recursos humanos y la profesionalización en los Estados federados, se realizó este breve diagnóstico producto de una obra que con el título de "Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México" (INAP). Que contribuirá además, a una mejor comprensión del la situación local, para el posterior análisis de la situación municipal.

³⁴ Para el estudio amplio del Servicio Civil de Carrera a nivel estatal, se recomienda la revisión del trabajo de tesis realizado por Adriana Gutiérrez Tapia, denominado "Servicio Civil de Carrera en los Estados de Campeche, Estado de México y Distrito Federal", ENEP Campus Acatlán - UNAM, México, 2001.

Los rasgos relevantes que se detectan en los estados son los siguientes:

- 1) Ningún Estado, a pesar de que algunos en sus leyes o estatutos utilizan el término servicio civil, disponen de una legislación que abarque de manera integral al conjunto de sus servidores públicos (de base y confianza) y la estabilidad laboral, de la que suponemos el uso de dicho término, es aplicable sólo a los de base, en tanto los de confianza sólo se benefician de la jornada laboral y las medidas de protección al salario y la seguridad social.
- 2) Por lo que se refiere al sistema de administración de personal y la organización administrativa que lo sustenta, tal y como ya fue comentado prácticamente en todos los estados tienen unidades administrativas que lo atienden ex profeso. En todos los casos las mismas presentan un alto grado de centralización respecto de las funciones que realizan y su atención primordial se asocia para los trabajadores en general a la administración de sueldos y salarios y a movimientos de altas, bajas, cambios de adscripción, jubilaciones y pensiones.

Se aprecia la existencia de procedimientos formales de reclutamiento, selección, escalafón (desarrollado más ampliamente para el magisterio) y otorgamiento de estímulos, aplicables fundamentalmente a los trabajadores de base. Los sistemas de evaluación del desempeño sólo se encuentran presentes en algunos estados, por lo que los estímulos y ascensos no siempre se otorgan con criterios objetivos que se asocien a una mayor productividad y eficiencia en la función asignada.

Por otra parte, es necesario subrayar que la mayoría de los estados adolecen de un Sistema Integral de Información de Personal que permita no sólo conocer los datos básicos del tamaño y tipo de burocracia, sino que posibilite disponer de datos para la toma de decisiones en cuanto a redimensionamiento de la administración pública y/o características de perfil profesional, trayectoria laboral, escolaridad, etc. No obstante, aunque no siempre actualizados, todos los estados disponen de un Catálogo General de Puestos y un Tabulador de Sueldos.

- 3) En materia de seguridad social y servicios médico-asistenciales, varios Estados cuentan con instituciones propias casi siempre con la característica de un organismo descentralizado estatal, que atiende estos servicios. En otros casos se prestan vía Convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y en una proporción muy menor existen todavía convenios con instituciones oficiales y/o privadas en el estado.
- 4) En lo que se refiere al derecho de sindicación este sólo puede ejercerse por los trabajadores de base o sindicalizados, existiendo en todos los estados un sindicato de trabajadores al servicio del estado, y otro que representa los intereses del magisterio estatal.
- 5) Un rubro muy importante para la carrera administrativa, lo constituye el desarrollo profesional y la capacitación, aspecto en el que se encuentra cada día una mayor preocupación por las autoridades estatales, a través del impulso de programas y acciones que ya sean atendidas por el propio gobierno (sobre todo para el personal de base) o en colaboración con instituciones académicas de educación superior y/o a través de la Red de Institutos de Administración Pública Estatales, realizan cursos de actualización, seminarios, talleres, diplomados, especializaciones o incluso maestrías, para formar servidores públicos locales.
- 6) Todos los Estados cuentan también con leyes de responsabilidades de los servidores públicos, que en alguna medida contienen un código de ética para el ejercicio del servicio público. No obstante estos avances aún se hace necesario que los gobiernos de los estados cambien su perspectiva de apreciar a la capacitación más que como un gasto como una inversión en el potencial humano, que es el recurso más valioso de toda organización.

✓ **Conclusiones del capítulo.**

- Durante la presidencia de Miguel de la Madrid, en lo que se refiere al servicio civil, se establecieron los sistemas profesionales que prevalecen hoy en día. En la administración de Ernesto Zedillo (el PROMAP), se inició el esfuerzo de elaborar una propuesta de servicio civil, que elaboraría la Unidad de Servicio Civil de la SHCP, pero que tendría que contar con la aprobación de SECODAM. El resultado fue un proyecto de ley que no fue presentado a la legislatura debido a que no hubo un acuerdo oportuno sobre el contenido entre ambas dependencias.
- El diferendo sobre la Ley del servicio civil entre la SHCP y la SECODAM originó dos iniciativas: una por parte del Senado de la República (28 de abril de 1998), el proyecto de "Ley para la Profesionalización y Evaluación del desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada" que presentó el Senador Esteban Moctezuma Barragán; y la del 24 de octubre del 2000, que presentaron los Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del PRI a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la Iniciativa de "Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", la cual es muy semejante a la presentada por Moctezuma Barragán en 1998, y que aun se espera se discuta.
- La SECODAM registra entre las experiencias de implantación del SCC: al Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública, el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, el Instituto de Capacitación de la PGR, la Profesionalización en la Prestación del Servicio Electoral del IFE, el Sistema de Especialistas en Hidráulica en la Comisión Nacional del Agua, la Profesionalización del Servidor Público en la Procuraduría Agraria, el Sistema Integral de Profesionalización del Instituto

Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y el Servicio Fiscal de Carrera.

- El órgano que rige funcionamiento del SCC es la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil; generalmente el SCC es administrado, en las dependencias, por el área de recursos humanos, quienes a su vez son vigilados por un órgano colegiado. Las experiencias en México indican que en los servicios civiles institucionales:

a) La normatividad depende de la Institución que se trate, no existe una ley única que rija; b) Están siendo estructurados en su mayoría para el personal que desempeña funciones sustantivas; c) La cobertura de sus vacantes son generalmente mediante concursos de oposición. Y es común que las convocatorias sean públicas (abiertas) o internas (cerradas). El reclutamiento y selección son llevados a cabo de manera centralizada por el órgano colegiado correspondiente, aunque en algunos casos el proceso se realiza en el lugar donde se ubican las vacantes; d) Se cuenta con un sistema de capacitación que básicamente es centralizada o desconcentrada; e) Los sistemas de evaluación que permiten medir el desempeño de los funcionarios, varían dependiendo de la institución; f) La capacitación y el desarrollo profesional se llevan a efecto por medio de cursos, talleres y clases, aunque esto no impide que se establezcan otros mecanismos de superación; g) El ascenso o promoción se utiliza de manera mayoritaria la estructura vertical, en el que el funcionario sólo tiene acceso a un mejor salario, si asciende de categoría o nivel; h) En cuanto a los incentivos, estos tienen problemas de diseño, al no tomar en cuenta las disposiciones presupuestales.

- Las razones por las que no se ha podido establecer un servicio civil de carrera de manera adecuada a nivel federal, son básicamente cinco: a) las razones políticas (el sistema político autoritario y presidencialista, la subordinación del poder legislativo, la ausencia de un sistema de pesos y contrapesos, la falta de

rendición de cuentas, y la ausencia de democracia); b) las razones jurídicas (la existencia de una legislación dispersa, que constituye un "laberinto jurídico" que se materializa en falta de uniformidad); c) las razones administrativas (la falta de una cultura administrativa basada en la eficiencia, eficacia, calidad en el servicio, y apertura a la opinión ciudadana. En la que por el contrario, la AP ha adquirido una imagen de desprestigio creada por la corrupción, la ineficiencia, el autoritarismo, el nepotismo y el patrimonialismo); d) las razones económicas (el instaurarlo es un objetivo demasiado ambicioso, ya que es sumamente costoso presupuestalmente y poco realizable a corto plazo); y e) las razones organizacionales (comúnmente se olvida la dimensión organizacional, por tanto al querer implantarlo se está claramente rebasando la realidad).

- Sólo ocho estados denominan al ordenamiento con el cual regulan a los servidores públicos como Ley de Servicio Civil: Baja California, Chiapas, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Zacatecas y, a parte el Distrito Federal. Sin embargo, lo que pudiera permitir un Servicio Civil de Carrera como tal, o la existencia de una carrera administrativa, aún no es contemplada en una regulación integral para todos los servidores de la administración estatal.

✓ **Bibliografía del capítulo.**

Libros

1. AGUAYO, Sergio (2001). "La Charola: Una historia de los servicios de inteligencia en México", Grijalbo, Raya en el Agua, México, p. 413
2. ARELLANO, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, Coord. (2000a) "Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental", CIDE / Porrúa, México.
3. GUERRERO, Juan Pablo (1998). "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal", CIDE, Documento de Trabajo núm. 61, División de Administración Pública, D.F., México.
4. _____ (1999). "Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado", en Uvalle, Ricardo y Marcela Ahuja [coordinadores] (1999). "Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado", FCPyS, UNAM / Plaza y Valdez Editores, México.
5. _____ (2000). "Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil en México", CIDE, Documento de Trabajo núm. 90, División de Administración Pública, D.F., México. p. 33
6. HARO Bélchez, Guillermo (1991). "La vigente legislación de funcionarios en México y la necesidad de su reforma" La función pública en el proceso de modernización nacional. Ed. IAPEM, Edo. de México.
7. _____(2000). "Servicio Público de Carrera: Tradición y perspectivas". Porrúa - INAP, p 285.
8. INAP (2000). "Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México" Estudio Introdutorio de Guillermo Haro Bélchez, INAP, Tomo I, México., pp. XVIII – XXXII
9. MOCTEZUMA Barragán, Esteban y Andrés Roemer (1999). "Por un gobierno con resultados: servicio civil de carrera", FCE, México.
10. OSZLAK, Oscar (1993). "La Reforma del Estado: el día después", en BODEMER, Klaus, "Reforma del Estado. Más allá de la privatización", Friederich Ebert Stifundg, Montevideo, p. 36
11. SPP (1984), "Comisión Intersecretarial del Servicio Civil", México, p. 3.
12. UVALLE Berrones, Ricardo (1998b). "La importancia del cambio político en México y su influencia en el Gobierno y la Administración Pública", en Ensayos:

Políticas Públicas y Gobierno Local, UNAM, CNCPyAP, Fundación Ford, México.

Revistas

1. ARELLANO, David, (2000b). " Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana", en Revista Iztapalapa, Tema: La administración frente a los desafíos del cambio social, UAM, Año 20, Núm. 48, Enero – Junio . pp. 135 – 150
2. GONZÁLEZ Hermosillo, Erika Döring, (1998a). "La Profesionalización del Sector Público", en Revista Perspectiva, México, Agrupación Política Nueva, año 4 núm. 11, Noviembre. pp. 22 – 25
3. IBARRA, Luis Guillermo (2000). "Para mejorar al gobierno debemos fortalecer el Servicio Civil", entrevista realizada por Luis Rivera Campuzano, en Revista el Mundo del Abogado, núm. 17, México, septiembre, pp. 17-20
4. PARDO, María del Carmen (1995). "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización" en Gestión y Política Pública Vol. IV No. 2 México 2do. Semestre, CIDE.
5. ----- (2001). "Viabilidad Política del servicio civil de carrera en México", en Revista de Administración Pública (RAP), "El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana, Núm. 103, INAP, México, p.6 – 39
6. ROSE – Ackerman, Susan (2001). "Introducción: edición especial sobre corrupción", en revista Gestión y Política Pública, CIDE, Vol. X, núm. 2, segundo semestre del 2001, México, pp. 225-231.

Documentos electrónicos (revistas y otros).

1. MARTÍNEZ Puón, José Rafael (2000) [activo febrero 2001]. "Análisis y perspectivas del establecimiento de un servicio civil de carrera en México", CLAD, Quinto Congreso, Mesa 14: Tendencia de cambio en los sistemas de servicio civil y carrera administrativa, Punto: Perspectivas de servicio civil de carrera en América Latina: estudios de caso Argentina, Bolivia, Chile y México. Venezuela. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
2. OSZLAK, Oscar (2001) [activo a enero 2002]. "El servicio civil en América Latina y el Caribe :situación y retos futuros", CLAD, Sexto Congreso, Argentina, Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>

3. SHyCP. (2000) [activo noviembre del 2001]. "Exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001: Servicios Personales del Poder Ejecutivo Federal y la Calidad de Gobierno", Subsecretaría de Egresos, Poder Ejecutivo Federal, Disponible en Internet en: <http://www.shcp.sse.gob.mx/>

Ordenamientos Jurídicos

1. Código Municipal para el estado de Coahuila de Zaragoza. Publicado el 1 de Octubre de 1999
2. Decreto numero 164, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Publicado el 2 de marzo de 1993.
3. Decreto número 41, Ley de Servicio Civil para el Estado de Sonora, Públicada: 16 de agosto de 1977, Última reforma el 29 de diciembre de 1994.
4. Ley de Servicio Civil de Zacatecas, Publicado el 19 de diciembre de 1984. Última reforma el 11 de septiembre de 1996.
5. Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos, Publicado el 6 de septiembre del 2000
6. Ley de Servicio Civil del Estado de Nuevo León, Publicado el 26 de Junio de 1948, Última reforma el 24 de diciembre de 1993
7. Ley de Servicio Civil para los Empleados del Gobierno del Estado. Publicado el 28 de diciembre de 1963. Oaxaca.
8. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, Publicado el 28 de Marzo del 2001
9. Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California. Publicada en el Periódico Oficial No. 29, de fecha 20 de octubre de 1989, Sección I, Tomo XCVI.
10. Ley del Servicio Civil del Estado y Municipios de Chiapas, Publicado el 1 de Mayo de 1992.
11. Ley Estatal de Servicio Civil, Publicado el mes de abril de 1992. Veracruz.
12. Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California, Publicada el 30 de septiembre de 1989, Reformada el 26 de julio de 2000

13. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, Publicada el 25 de julio de 1997. Última reforma el 28 de diciembre de 1999.

Documentos Oficiales

1. CÁMARA DIPUTADOS. (2002). "Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002". Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Decreto publicado en el Diario Oficial, el 1 de enero de 2002, México.
2. PODER EJECUTIVO FEDERAL (1994). "Programa de Modernización Administrativa 1995-2000", Poder Ejecutivo, Gobierno de la República, México.
3. _____ (1995). "Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995 - 2000", México, junio.

Bibliografía de Referencia

Libros

1. GARCIA Ruiz, José Luis de Jesus (1997). "Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera", México, Documento de trabajo, núm. 50, CIDE, DAP.
2. SPP (1984), "Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México", Poder Ejecutivo, p.29.

Revistas

1. LEÓN Ramírez, Juan Carlos (1998). "La importancia del desempeño profesional en la administración pública mexicana", en Prospectiva, Año 3, No. 9, Marzo, pp. 25-39.
2. MENDEZ, José Luis (1995), "La profesionalización del Estado mexicano; olvidando o esperando a Godot?", en Revista el Cotidiano, núm. 72, sep - oct., México.

Documentos Oficiales

1. PODER EJECUTIVO FEDERAL (1995). "Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995 - 2000", México, junio.

CAPITULO 3

El Servicio Municipal de Carrera (SMC): los inicios

"El municipio es el laboratorio de la Democracia"
Alexis Tocqueville

"La mayoría de las organizaciones enfermas han desarrollado una ceguera funcional a sus propios defectos. No están sufriendo porque no pueden resolver sus problemas, sino porque no pueden verlos"

John Gardner

El ayuntamiento es sin duda una de las instituciones más añejas de nuestro país; aunque sus antecedentes pueden ser rastreados con claridad desde la colonia, resulta evidente que estos tiempos plantean retos muy diversos y de diferente proporción en comparación con lo que los ayuntamientos de ese entonces tuvieron que lidiar.

La investigación para este capítulo, consiste en un análisis a conciencia, cualitativo y cuantitativo de la situación Municipal. Se trata de una revisión que va desde la conceptualización de federalismo – municipio; la situación o evidencias explicativas de los recursos financieros y humanos.

Hasta la revisión de datos que muestran la realidad en cuanto el Servicio Municipal de Carrera, para terminar, mediante un breve análisis teórico y evidencia práctica, con la generación de un espacio de reflexión, una perspectiva que integre la posibilidad de un SMC. Todo ello, tomando en consideración las limitaciones que ello supone: la poca infraestructura teórica que sobre estudios similares se han realizado.

3.1. Sobre el concepto de Federalismo y de Municipio

El concepto de Federación y Federalismo tiene por lo menos dos vertientes que nos interesan y que simplemente enunciamos:

a) una vertiente europea ligada a la resolución de las contradicciones a que dieron lugar los Estados nacionales, como poderes centralizados con su aparato burocrático para el ordenamiento de la tributación, el ejercicio de dominación interno y protección de los factores de poder externo, etc.; por supuesto todo ello ligado a la construcción de una normatividad jurídica y también de una legitimidad del propio estado.

b) una vertiente Norteamericana que, sin desconocer la Europea, otorga a la federación una noción más acentuada de pacto entre entidades cuasi soberanas, donde la autoridad política estatal se desagrega en distintos niveles de poder jurisdiccionales que, aunque concurrentes, tienen competencias delimitadas y diferenciadas (Carrillo Luvianos, M. Alejandro. 1998).

Así, el modelo jurídico político de organización federal tiene su génesis histórica en la formación y/o existencia policéntrica de poderes autónomos y en la necesidad política de distribuir, acotar y armonizar esa pluralidad de poderes dentro de un espacio social (territorial y poblacional) convenido. En este sentido, *el pacto federal es un arreglo institucional de poderes con intercambios compensatorios de carácter público y de beneficio mutuo*³⁵.

Recordemos que el pacto federal no reconoce la independencia pero sí la *autonomía* de los poderes asociados, aún cuando éstos sean diferenciados en sus facultades, atribuciones y competencias jurisdiccionales.

En México como República Federal, nos encontramos bajo ese modelo organizacional y aún aceptando las grandes diferencias entre el modelo formal y la estructura real de la organización política, podríamos, no obstante, convenir en

³⁵ En términos más modernos y bajo la perspectiva de políticas públicas, se puede proponer también la siguiente definición de T. Anton: "Federalismo es un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas"; en Thomas J. Anton, *American Federalism and Public Policy: How the system Works*, N.Y., Random House, 1989, p. 3. Citado en Rodolfo García del Castillo, "Los gobiernos locales en México ante el nuevo federalismo", *Revista Política y Cultura* Nº 7, otoño 1996, UAM, p. 101.

que existen ciertos rasgos federales en la relación establecida entre el gobierno central y los gobiernos estatales. Pero donde el pacto se desfigura por completo es respecto a los gobiernos municipales y su relación con los poderes estatal y federal.

Véase un poco de historia: una vez consumada la independencia de México la mayor parte de las provincias mexicanas pidieron que la nueva nación adoptara la forma de Estado Federal. En consecuencia, el 23 de junio de 1823 el Congreso Constituyente emitió un voto a favor del sistema de República Federal. La idea del sistema federal en México surge como reacción de las provincias al centralismo colonial y en busca de una organización que les garantizará libertad y al mismo tiempo, evitara la desintegración de la República. Esto permeado por las teorías sociales prevaletentes en el contexto internacional de la época; el liberalismo francés y el federalismo estadounidense, como se mencionó anteriormente.

El federalismo se concretó, primero, en el Acta Constitutiva de la Federación e, inmediatamente después, en la Constitución de 1824, estableciendo dos órdenes de gobierno, el de los estados miembros y el de la federación. Además, se crearon los tres poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) con sus respectivas competencias.

Fuertes pugnas se vivieron contra las inercias y los intereses creados por el centralismo de la colonia hasta que, los liberales federalistas triunfaron definitivamente y consolidando su victoria en la Constitución de 1857, establecieron definitivamente el Estado Federal.

Hoy en día el marco constitucional del federalismo mexicano como fórmula de organización jurídico - política de la Nación, que involucra las competencias del Estado y las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno, se encuentra expresado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente en los artículos 25, 26, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 105, 115 y

116, al menos en cuanto al interés que debe y puede tener el desarrollo del análisis municipal en nuestro país.

En el modelo federal mexicano las facultades de origen corresponden a los estados que, al unirse en una federación, ceden a la nueva autoridad algunas de sus competencias en forma explícita. Aquellas funciones no expresadas en la Constitución para la Federación se entienden reservadas a las entidades federativas.

Sobre el municipio³⁶:

Existen diversas definiciones: comunidad social básica de la nación; núcleo primario del poder político; la institución más cercana a los intereses de la población; persona jurídica del derecho público; órgano político administrativo con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales dentro de su territorio, etc.

La palabra proviene del latín compuesto de dos locuciones: el sustantivo *munis*, que se refiere a cargos, obligaciones, tareas, entre otras varias acepciones; y el verbo *capere* que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.

Hay una multiplicidad de factores que complementan la definición de municipio, he de ahí que los teóricos lo definan de diferente manera:

- El Municipio hace referencia a su carácter de entidad político - administrativa, de base territorial, la cual forma parte del régimen interior de los estados y cuyo

³⁶ La palabra Municipio no es sinónimo de Municipalidad o Gobierno Local. La Municipalidad es: La institución y persona jurídica que en representación del municipio cumple función de gobierno y administración para promover la satisfacción de las necesidades básicas de los vecinos, su bienestar y desarrollo de la circunscripción. Gobierno local es: La autoridad o instancia de ejercicio democrático de la función normativa y ejecutiva del municipio. Es la estructura, distribución y ejercicio del poder del pueblo. Ramírez Rojas, Lerm Margot. "La Administración Municipal", Congreso de Perú, Perú. 2000. http://www.congreso.gob.pe/biblio/artic_20.htm

gobierno es el Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, síndicos y regidores (CEDEMUN. 1998).

- El municipio es en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía. Es en el nivel local, en el ámbito cotidiano, donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial (Ziccardi, Alicia. 1995:13).
- El municipio es la forma, natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular (Ochoa, Moisés. 1968: 14).
- El municipio implica en esencia una forma jurídico - política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado" (Burgoa, Ignacio. 1976).
- (...) una forma natural, inconscientemente, de unión de los seres humanos, que se puede aglutinar como un medio de protección y subsistencia [y que] no puede nacer de un simple acuerdo de voluntades, sino que debe originarse por el espíritu de comunión de sus integrantes (la institución de dicho principio da forma a lo que ellos llaman "municipio político institucional" que caracteriza a las sociedades que han alcanzado el "estado político"). (Muñoz y Ruiz Massieu. 1979).

3.1.1. Características del Municipio

Actualmente existen 2429 municipios, territorio y población son datos básicos que permiten identificarlos. Según el Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN. 1998), los tipos de municipios que existen en México son los siguientes:

CUADRO 16

| MUNICIPIO | ACTIVIDADES ECONÓMICAS | POBLACIÓN | EJEMPLOS | TOTAL |
|---------------|---|---------------------------------------|---|-----------------------|
| Rural | Agricultura, ganadería, pesca y minería. | Menor a 5,000 habitantes | Oaxaca tiene 251 municipios rurales. | Mun en Oaxaca 570 |
| Semiurbano | Agropecuarias, forestal y pesquera en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. | Entre los 10,000 y 15,000 habitantes. | Oaxaca tiene 267 municipios semiurbanos. | . |
| Urbano | Industriales, de comercio y servicios. | Más de 15,000 habitantes. | Edo. Méx. tiene 68 municipios urbanos. | Mun. en Edo. Méx: 122 |
| Metropolitano | Industriales y de servicios e inclusive actividades agrícolas de subsistencia. | Superior a 100,000 habit. | Edo. Méx. tiene 17 munic. metropolitanos. | . |

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, y el Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD) del INEGI, 1999.

Las fronteras básicas de los espacios de responsabilidad y poder municipal están definidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las Constituciones Políticas de las entidades federativas; las Leyes Orgánicas Municipales que expiden los congresos locales; y finalmente, las Leyes reglamentarias de diferentes materias

En el constituyente de 1917 se legisló sobre el municipio, reservando para ello el artículo 115 de la Carta Magna, en él se considera este orden de Gobierno como la base de la división territorial de los estados y de la organización política local. También en el constituyente de 1917 se fijó, para su administración, el régimen de elección popular directa de los ayuntamientos y eliminó la posibilidad de existencia de autoridades intermedias entre los ayuntamientos y las autoridades de cada estado. En la propia constitución se declara al municipio como libre.

Durante el siglo pasado el artículo 115 constitucional ha sido sometido a diversos cambios. La de 1928 se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales; la de 1933 con la finalidad de establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección inmediata par diputados locales e integrantes de los ayuntamientos; en 1943 se modificó la fracción correspondiente al periodo de los gobernadores de los estados federados (el periodo pasó de 4 a 6 años de gobierno); el 1947 se reformó para otorgar a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en elecciones municipales;

en 1953 se adecuó para otorgar plena ciudadanía a las mujeres; En 1976 se incluyó lo relativo a la regulación municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano; en 1977 se reformó para introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes; en 1983 se reestructuró el artículo 115, dividiéndolo en 10 fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados; en 1987 se reformó las fracciones VIII y X, estas pasaron al Art. 116 como fracciones I y IV, referentes a la duración del cargo de gobernador y asunción de funciones de la federación a los estados. Tras la reforma de 1999 al artículo 115, se pueden destacar las siguientes características del municipio:

CUADRO 17

| CARACTERÍSTICAS | OBSERVACIONES |
|--|--|
| Se inserta en un esquema republicano, representativo y popular | Los municipios son partes integrantes de estados libres y soberanos "en todo lo concerniente a su régimen interior", suscriptores de un pacto federal, los cuales, a semejanza de la Federación, adoptaron la forma de gobierno republicano, representativo y popular. |
| Es la base de la división territorial de los estados | El territorio de cada Estado se divide en municipios, por cuya razón todo el territorio estatal viene a ser a la vez municipal, salvo excepciones en algunos estados ribereños, como es el caso de Sonora, cuya Constitución particular, en su artículo 7., previene que las islas pertenecientes al estado dependerán directamente del Ejecutivo mientras no haya en ellas poblaciones debidamente organizadas. |
| Es la base de la organización política de los estados | El municipio viene a ser la instancia primaria de autoridad y de ejercicio del poder público, instancia coexistente con las homólogas de los estados y de la Federación, en un esquema interpretado por algunos como descentralizador; entendiéndose la descentralización en el sentido de transferir parte de los poderes de la autoridad central a una autoridad de competencia menos general, sea ésta de ámbito territorial más reducido o de materia especializada por su objeto, cuya consecuencia es la de eliminar, desvanecer o cuando menos aminorar de manera significativa la relación jerárquica entre ambas autoridades. |
| Es la base de la organización administrativa de los estados | El municipio viene a ser el punto de partida de la organización administrativa de los estados de la Federación, por producirse en su ámbito las manifestaciones elementales, orgánicas y funcionales de la administración pública, lo que algunos autores interpretan como producto de la descentralización administrativa por región - André Buttgenbach le llama descentralización territorial. Empero, la circunstancia de que el municipio sea la base de la organización administrativa no autoriza a interpretarlo como un organismo descentralizado por región, producto de una descentralización administrativa por región, pues se trata de una estructura político administrativa jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico, tanto de la administración federal como de la estatal; el municipio, por tanto, conlleva un ámbito competencial diferente al federal y al estatal, sin que por ello se pueda hablar de una descentralización administrativa de ninguna especie. |

Continúa ...

| CARACTERÍSTICAS | OBSERVACIONES |
|-----------------------------------|---|
| <p>Es explícitamente libre</p> | <p>Como se establece en el primer párrafo del artículo 115 constitucional – cuyo texto original permanece intocado aún después de la reforma de 1999-, el ente municipal mexicano se caracteriza como municipio libre, lo cual distingue a la institución municipal de los estados integrantes de nuestra república representativa, democrática y federal, pues estos últimos, en los términos del artículo 40 constitucional, además de libres, son soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, a diferencia del municipio que carece de tal soberanía y, por consecuencia, queda subordinado al estado de la república del que forma parte.</p> <p>Así pues, el carácter libre del municipio mexicano no es sinónimo de independiente, si lo fuera rebasaría al estado de la Federación del que es parte – pues éste sólo lo es en cuanto concierne a su régimen interior -, y se equipararía al Estado mexicano. La libertad del municipio mexicano es relativa y sólo versa sobre cuestiones relativas a su ámbito competencial en su espacio territorial.</p> |
| <p>Es implícitamente autónomo</p> | <p>Etimológicamente, el vocablo castellano "autonomía" alude a la capacidad de darse a sí mismo su propia ley, pues proviene de las voces griegas <i>autos</i>, que significa propio o por sí mismo, y <i>nomos</i>, que quiere decir ley.</p> <p>En el artículo 115 constitucional, el municipio aparece como implícitamente autónomo, pues aun cuando no se le explicita como tal, se infiere su autonomía en diversas vertientes, a saber: política, merced a la cual se da sus propias autoridades y ordenamientos normativos exclusivos; jurídica, en cuya virtud tiene personalidad jurídica propia; financiera, que le permite contar con patrimonio y rubros tributarios propios; administrativa, gracias a la cual tiene estructura y funciones administrativas propias; y de gestión, dada la cual está en condiciones de tramitar por sí mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido.</p> |

Fuente: Elaborado con base en Fernández Ruiz, Jorge, "La Reforma de 1999 al artículo 115 constitucional", en Cuestiones Constitucionales - Revista Mexicana de Derecho Constitucional, UNAM, sección comentarios legislativos, número 4, enero - junio 2001, México, pp. 241-254.

El gran problema de los municipios, es que no se les reconoce ningún poder público como gobierno, y sólo establece el ayuntamiento como institución administrativa. De forma tal que, si bien el Artículo 115 constituye el Municipio Libre, lo hace en referencia al régimen interior de los estados "...como base de su división territorial y de su organización política y administrativa". Desde luego, sienta las bases del Municipio, de su organización y operación como entidad político - administrativa, sin llegar a conferirle expresamente el carácter de gobierno al Ayuntamiento que es la instancia administrativa del municipio.

Lo expresado hasta aquí nos lleva a reflexionar sobre la ubicación formal y real del "gobierno municipal" dentro de la federación; de su función en el carácter republicano del país. Nos parece, entonces, que los municipios nunca han sido partícipes del federalismo; ellos se integran al pacto federal de manera indirecta y sólo por la mediación de formar parte del régimen interior de los estados quienes, éstos sí, son parte integrante de la Federación (Véase artículos 42 y 43

constitucionales) y formalmente son reconocidos como poderes públicos (artículo 116 constitucional).

Es útil señalar en breve la integración del ayuntamiento y sus funciones: como órganos colegiados, los ayuntamientos se integran por el Presidente Municipal, un Síndico (o Síndicos) y los Regidores. El número de regidores es variable; pero puede observarse que oscila entre cinco y doce regidores para la mayoría de ayuntamientos, según cada Estado estime la relación más adecuada entre el número de regidores y el número de habitantes en sus municipios.

Todos los integrantes del ayuntamiento son elegidos por votación popular y directa. Mientras que el mecanismo de mayoría relativa se aplica al presidente y al síndico, para los regidores se aplican las combinaciones de mayoría relativa y representación proporcional en su elección e integración a los ayuntamientos; las combinaciones varían mucho de unos estados a otros. Así, el principio constitucional de representación proporcional ha sido aplicado en forma desigual, pero ya abrió paso a una mayor pluralidad y mejor representación en los gobiernos locales, aunque todavía habrá que perfeccionar esos mecanismos (Carrillo Luvianos, M. Alejandro. 1998).

Aquí resulta útil recuperar los resultados de las investigaciones de Tonatiuh Guillén, quien señala que el sistema de elección de los regidores es deficiente pues el partido mayoritario virtualmente asume el control total del gobierno municipal, independientemente del margen de su victoria. Los regidores de representación proporcional son así reducidos a regidores de partido, ubicados en completa desventaja respecto al partido mayoritario.³⁷

La organización básica de la administración municipal es:

- | | |
|--------------------------------|---|
| 1 Secretaría del Ayuntamiento. | 3 Unidad de Obras y Servicios Públicos. |
| 2 Tesorería Municipal | 4 Comandancia de Policía. |

³⁷ Guillén López, Tonatiuh "Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios del norte de México". Mimeo, p. 8.

En cuanto a los recursos, parte importante para el desempeño de sus funciones, tanto Estados y Municipios los reciben por tres vías:

CUADRO 18

| INGRESOS | CARACTERÍSTICAS |
|---|---|
| Participaciones de Ingresos Federales | La ley de Coordinación Fiscal establece la forma en que se distribuyen los impuestos federales recaudados. Una vez transferidos, se convierten en recursos locales y su destino lo decide cada legislatura estatal, con base en sus atribuciones específicas. Estos corresponden al Ramo 28 (Participaciones a entidades Federativas y Municipios) |
| Aportaciones Federales | Están reguladas por la ley de Coordinación Fiscal pero, a diferencia de las participaciones, tienen un destino específico como educación, salud, asistencia social, infraestructura y seguridad pública, entre otros. Estados recursos conforman el Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) y el Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos). |
| Convenios de colaboración administrativa y potestades | La administración de Impuestos Federales, y la Facultad del cobro de impuestos federales inmobiliarios como el predio; y los cobros por servicios públicos (el del agua, los rastos, la seguridad pública fundamentalmente) |

Fuente: Elaborado en base a SHCP. (2002). [activo a Abril 2002]. "Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2002", Subsecretaría de Egresos, México. Disponible en Internet en: <http://www.shcp.sse.gob.mx/>

3.1.2. Diagnóstico Municipal

Diversas experiencias han señalado que los gobiernos locales en México no han desempeñado el papel que les corresponde debido a su debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas, y la ausencia de recursos humanos profesionales suficientemente capacitados para la función gubernamental. En el cual, además se repiten las mismas patologías que en la Administración Pública Federal y Estatal, consistentes en una Administración: a) convertida en una fuente de reclutamiento de personal político y el escenario de la contienda política; b) sitio de representación corporativa y clientelar; c) que fija un esquema de incentivos que favorece enteramente a los funcionarios, los individuos y sectores sociales por encima de la ley; y d) que funciona como brazo ejecutor del Presidente municipal. "No hay reglas claras entre la actuación de los administradores y los políticos" (Ziccardi, Alicia. 1995: 26).

Desde esta perspectiva, Enrique Cabrero (2000) menciona que esta condición precaria del municipio mexicano "es resultado de factores como un sistema político que se ha caracterizado por su centralismo y verticalidad en la forma de conducción de los asuntos de gobierno y por un desprecio hacia los municipios, considerándolos instancias prácticamente minusválidas para la función gubernamental". Ese conjunto de factores, ha situado al gobierno local en una posición de fragilidad institucional y administrativa para asumir plenamente las funciones que la Constitución le otorga.

De manera más precisa, si se habla de **recursos financieros** se puede observar que el Municipio sufre de ellos. El Presupuesto en materia de gasto federalizado para el año 2002³⁸ asciende a 474 mil millones de pesos (Ramos 25, 28 y 33), 42 mil millones más que el año anterior. De ese gasto sólo un 18.1% va para los 2429 Gobiernos Municipales. El grito desesperado es por incrementar el dinero que proviene del federal para promover su desarrollo económico y social³⁹; pero también el debate se da por la marginalidad que los gobiernos locales tienen en las decisiones del ingreso y el gasto federal. El municipio no tiene participación en nada, actualmente son los estados quienes con la federación discuten quién cobra qué, es lo único que se discute.

Si bien hay una limitación de recursos provocada por una desigual distribución fiscal para asumir con posibilidades de éxito la empresa de promocionar su desarrollo. Se suma también que los estados carecen de una instrumentación técnico - jurídica, respecto a la obtención y manejo de recursos para promover su desarrollo, "se conoce que en la actualidad sólo 20 estados tienen Ley de Coordinación Fiscal Estatal"⁴⁰; 21 cuentan con legislación en materia de deuda, 22

³⁸ Cámara Diputados. (2002). "Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002". Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Decreto publicado en el Diario Oficial, el 1 de enero de 2002, México.

³⁹ 80% de municipios que son predominantemente rurales, enfrentan condiciones de subsistencia. En medio, alrededor del 15% (excluido ya el centenar de municipios "fuertes" que representa un 5% del total), son municipios con problemas y rezagos en la prestación de los servicios públicos.

⁴⁰ Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Zacatecas.

con legislación sobre presupuesto y contabilidad; 16 con reglamentación sobre concesiones y manejo de bienes y servicios. Esto en sí mismo expresa cierto avance en el interés por trazar acciones y políticas tendientes a la promoción del desarrollo, aunque es todavía limitado y poco aprovechado por sus municipios" (Carrillo Luvianos, M. Alejandro. 1998).

En resumen, los municipios están en una situación precaria porque se les asigna poco dinero; tienen poca capacidad técnica, y además no tiene atribuciones para impulsar su desarrollo económico, todas las concentra la federación.

Si enfocamos el estudio a los **recursos humanos**, se puede observar que en la mayoría de los municipios "no ha existido reglas de juego claras para la incorporación de los mandos superiores y medios, ni tampoco de los funcionarios y los técnicos. Cada tres años el equipo se renueva y los programas y proyectos no tienen necesariamente continuidad" (Ziccardi, Alicia. 1995:16). La estructuración de un marco legal que estructure el proceso de reclutamiento, selección, promoción y permanencia de los funcionarios públicos de acuerdo con elementos de una adecuada evaluación del desempeño profesional, es un planteamiento que aparece en toda propuesta de campaña, pero en ningún programa específico de implementación. Así que el esquema legal municipal está supeditado al enredado jurídico que se desprende del artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dedicado a los derechos laborales.

En teoría, según el INAP (1989) la administración del personal debería ser de la siguiente manera:

- ✓ El reclutamiento debe consistir en la identificación, la selección y el mantenimiento de las fuentes de reclutamiento (bolsas de trabajo de instituciones públicas, educativas y municipales). Las tres formas de llevar a cabo el proceso reclutamiento son el nivel externo (la bolsa de trabajo, anuncios, etc.), interno (promoción con movimiento vertical o transferibles de modo horizontal, o incluso de manera horizontal) y el mixto.

- ✓ Los criterios de selección se deben fundamentar en datos e informaciones de análisis y especificaciones del puesto que se requiere cubrir. Las exigencias de la selección se basan en los requisitos del puesto, con el propósito de dar mayor objetividad y precisión a la selección del personal. La selección se da mediante estas técnicas: a) Entrevista de selección; b) Pruebas de conocimientos o de capacidad; c) Test psicométricos; d) Test de personalidad; e) Técnicas de simulación.
- ✓ La evaluación del desempeño lo debe realizar la unidad de personal; estas evaluaciones serán aplicadas por personal capacitado para ello, como por los supervisores. Algunas instituciones dejan que los jefes inmediatos evalúen a los trabajadores; otros utilizan sistemas de auto - evaluación, en el cual el trabajador llena un cuestionario interno (promoción con movimiento vertical o transferibles de modo horizontal, o incluso de manera horizontal); otra técnica es la formación de una comisión interinstitucional para evaluar el desempeño, conformada por miembros de cada unidad administrativa.
- ✓ El sistema equitativo de promociones y ascensos debe ser planeado por la unidad de personal y la tesorería municipal. Y es necesario que en cada municipio opere una comisión mixta de escalafón⁴¹ con la finalidad de realizar los movimientos relativos a las promociones y ascensos del personal en las dependencias y entidades municipales.
- ✓ La capacitación debe estar dividida en capacitación para el trabajo (preparación antes de integrarse a la planta laboral) y capacitación en el trabajo (para que mejore y perfeccione las tareas que tiene encomendadas, con nuevas y diferentes técnicas, asimismo se puede recibir capacitación para puesto, preparando para un posible ascenso).

Sin embargo, la realidad en algunos casos es contraria. La falta de profesionalización de los funcionarios municipales, los cuales generalmente llegan a la administración sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios, y sin el espíritu y ética de servicio público deseable, la improvisación en las funciones y la falta de un compromiso mayor al periodo trienal, son parte de la realidad nacional.

Existe una aplastante evidencia sobre la gravedad de estos problemas en el ámbito municipal del país. Para observarla se utilizarán datos provenientes del Censo "Los Municipios de México de 1995" (1997) elaborado por el Centro de

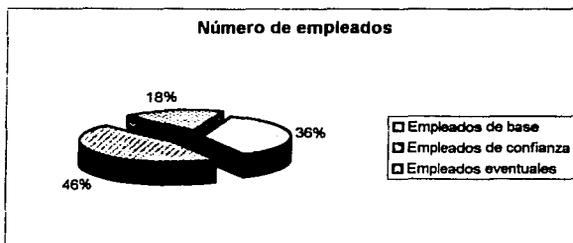
⁴¹ **Escalafón:** "Constituye un sistema o mecanismo a través del cual se promueven los trabajadores de un nivel o categoría presupuestal al inmediato superior". INAP. "Manual de Administración de Personal". INAP, BANOBRAS. Colección de manuales de administración y organización Municipal, núm. 7, México, 1989, p.50.

Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y la "Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000"; Resultados Nacionales; Comparativo 1995 – 2000, realizado por INEGI - SEDESOL, en particular el Instituto de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social.

Estos estudios apuntan en la misma dirección, y clarifican el panorama de los problemas evitando el desfase de los argumentos aquí planteados. La presentación es la siguiente: a) Número de empleados; b) Carrera Administrativa y Experiencia; c) Perfil de los funcionarios municipales; d) Capacitación; y e) Equidad y Género en el trabajo.

a) *Número de empleados.* Según el censo los Municipios de México (1995), existían 337,035 empleados, de esos, 121,676 son de base, 155,809 empleados son de confianza y 59,550 empleados son eventuales, esto es en el total de los municipios del país. A partir de este dato se puede inferir que *cada tres años, debido a los periodos de gobierno, alrededor de 60,000 funcionarios municipales (empleados eventuales) se ven afectados por los cambios de gobierno, y los de confianza carecen de certidumbre laboral.* (Véase la gráfica).

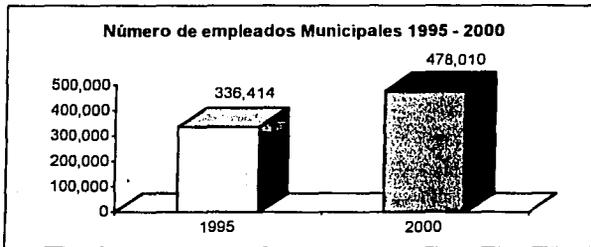
GRAFICA 4



Fuente: Elaborado en base a CEDEMUN (Segob) e INEGI (1997). "Los municipios de México", SEGOB, México. Contiene los datos del Censo: Los Municipios de México de 1995.

La "Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000"; señala que el número de empleados de los ayuntamientos en el año 2000 se incrementó en un 40% con respecto a 1995⁴² (CEDEMUN. 2001), esto genera que el problema anterior se agrave en sobre manera.

GRAFICA 5



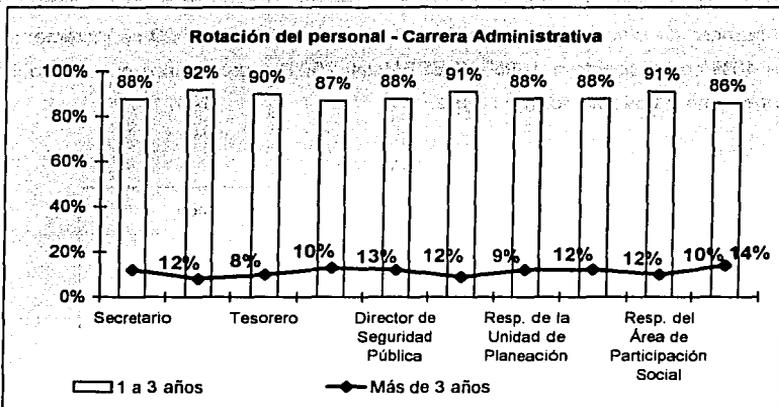
Fuente: CEDEMUN (2001). "Datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, IDESOL – SEDESOL. Presentados en el Foro Permanente de Asamblea Constitutiva del Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera, por la Lic. Cecilia Loria Savión, Presidenta del Instituto de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social". Viernes 26 de Octubre del 2001. Archivo electrónico.

b) *Carrera Administrativa y Experiencia.* En la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 se observa que en promedio, el 88% de los titulares de las unidades administrativas tienen hasta 3 años de experiencia, y sólo el 12% rebasa el periodo de gestión municipal. Es decir, 12% de estos funcionarios municipales han hecho una verdadera carrera en la administración municipal (dos o tres periodos de gobierno), mientras que el 88% acumulan sólo hasta tres años de experiencia y luego son destituidos de su cargo (CEDEMUN. 2001).

Lo cual indica que pese al corto tiempo de permanencia en la administración municipal se dan rotaciones frecuentes al interior de esa corta experiencia, lo cual agrava más los problemas de carencia de experiencia profesional y de falta de continuidad.

⁴² La no coincidencia entre los datos en el número de funcionarios municipales que se manejan en el censo municipal de 1995, y los datos de la encuesta del 2000.. Se atribuyen al nivel metodológico utilizado por la institución que lo elaboró.

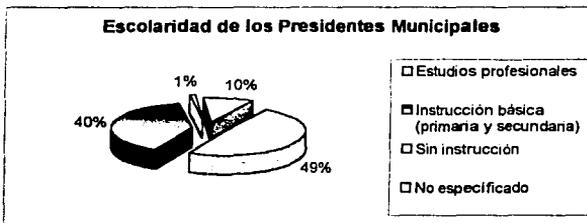
GRAFICA 6



Fuente: CEDEMUN (2001). "Datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, IDESOL – SEDESOL. Presentados en el Foro Permanente de Asamblea Constitutiva del Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera". Archivo electrónico.

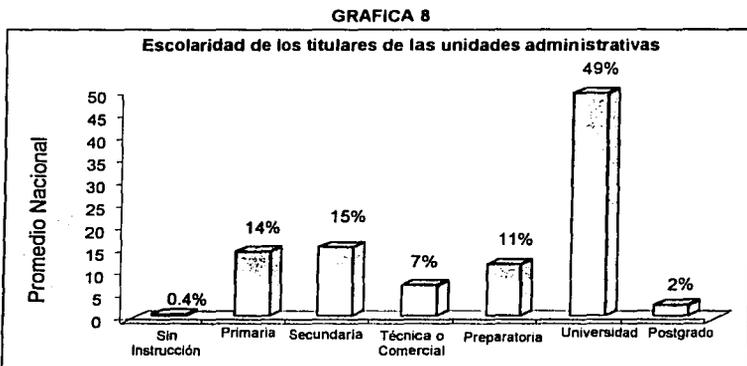
c) *Perfil de los funcionarios municipales.* Existen datos agregados a nivel nacional sobre sus perfiles. De 2 mil 427 presidentes municipales, 40% tiene apenas instrucción básica, es decir, primaria y secundaria. Uno por ciento carece de instrucción y 49% realizó estudios profesionales, esto según la encuesta nacional INEGI – SEDESOL, sobre desarrollo institucional municipal 2000 (Muñoz, Alma E. 2001).

GRAFICA 7



Fuente: Elaboración propia con datos de Muñoz, Alma E. (activo noviembre 2001). *40 por ciento de ediles sólo tiene educación básica: SEDESOL - INEGI, Periódico la Jornada, jueves 8 de marzo del 2001. Disponible en Internet: <http://www.jornada.unam.mx/>

Mientras que en la escolaridad de titulares de las unidades, se destaca un predominio de funcionarios con escolaridad de preparatoria para abajo, mientras que sólo un 49% tienen estudios universitarios (CEDEMUN. 2001).



Fuente: CEDEMUN (2001). "Datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000", IDESOL - SEDESOL. Archivo electrónico.

d) *Capacitación*. Esta es una empresa de gran magnitud, sobre todo por el hecho de que en ausencia de un sistema de servicio civil en el nivel local, ese ritmo de capacitación debería mantenerse permanentemente. Sin embargo, lo alarmante es que lejos de atender este reto, la capacitación es prácticamente inexistente.

El 60% de las administraciones municipales no tiene siquiera un área especializada en el manejo de recursos humanos. Además, sólo un 20% de los Municipios del país lleva a cabo actividades de capacitación y desarrollo de personal (Censo: Los Municipios de México). Esto nos da una idea de la gravedad del problema en la profesionalización; situación por cierto, poco atendida por los niveles federal y estatal.

Otro problema que empeora la situación, es la improvisada estrategia de algunos municipios urbanos para llevar a cabo en materia de capacitación. Se trata de cursos poco orientados a las necesidades del personal municipal, es decir de

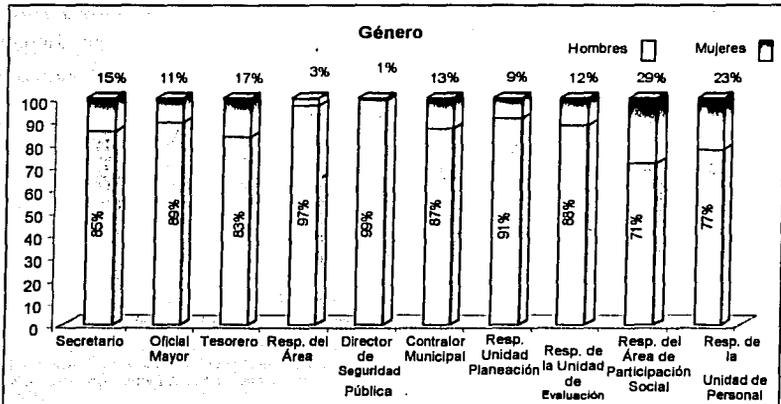
cursos que forman parte de paquetes diseñados para otro tipo de realidades y no expresamente preparados para las diversas áreas problemáticas de las administraciones municipales en cuestión. Difícilmente sin partir de diagnósticos adecuados se podrá atacar los puntos críticos de la capacitación.

Por otro lado, buena parte de las pocas experiencias de capacitación conservan un formato tradicional de enseñanza, lo cual dificulta mucho lograr un nivel de aprendizaje adecuado y adaptado al tipo de problemas que enfrenta un funcionario municipal. Los cursos de formato tradicional y de contenido normativo difícilmente pueden ser de utilidad para participantes que se enfrentan día con día a situaciones de decisión, con información insuficiente, en las que la construcción de soluciones es un proceso negociado con diversos actores y en un contexto de recursos escasos. Por ejemplo, cuánto dinero se le designará a un municipio como Santa Magdalena Jicotitlán, en Oaxaca, con únicamente 109 habitantes (Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI); para que de esto, destine una parte a un sistema de capacitación nada adaptada a su realidad.

Es grave el rezago en materia de capacitación, sin embargo sería igualmente lamentable canalizar recursos a un formato de capacitación poco adaptado, en contenido y presentación, a las necesidades más apremiantes de la gestión municipal.

e) *Equidad y Género en el trabajo.* Continúa la marcada diferenciación entre quienes componen los ayuntamientos. De la mayoría de los alcaldes, el 96 % son hombres (Muñoz, Alma E. 2001). El número mayor de empleados en las unidades administrativas, también lo son. No es tema de esta investigación averiguar el porqué las mujeres no están inmersas en el ámbito laboral del municipio, pero sí es importante destacar que se esta escatimando la participación de una buena parte de personal femenino, siendo que en este país hay más mujeres que hombres. No hay una distribución lógica del género, no hay equidad. Véase la siguiente gráfica:

GRAFICA 9



Fuente: CEDEMUN. (2001). "Datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000", IDESOL – SEDESOL. Archivo electrónico.

La parte final del diagnóstico, esta dirigida al estudio del **plano electoral**. La lucha por la democracia electoral en buena medida se ha construido desde el horizonte de las sociedades municipales, como rápidamente puede comprobarse en el siguiente cuadro. Más aún, la democracia electoral cada vez encuentra espacios favorables precisamente en las contiendas por los gobiernos municipales. No obstante, en la fase posterior a la competencia electoral en esencia se reiteran los patrones tradicionales del proceso de decisiones de los gobiernos municipales.

Derivada de la anterior contradicción, se puede inferir, como menciona Tonatiuh Guillén (1998a: 2), que "no existe una línea de continuidad entre la democracia electoral y la democracia en y desde el gobierno". La democracia en el ejercicio de gobierno debe ser *construida* tanto como lo fue en la arena electoral. Para comenzar, en la etapa de gobierno el elector desaparece y lo mismo ocurre con el voto como mecanismo de decisión. La democracia representativa comienza entonces a tomar forma. Pero no se trata de una forma cualquiera o de alguna definible a discreción por los nuevos (o viejos) actores en el gobierno. La forma de la representación está predefinida por un arreglo institucional que corresponde,

punto por punto, al diseño de un sistema autoritario de gobierno, correspondiente con la historia política de México. Si de entrada entre proceso electoral y proceso de gobierno existe una inevitable ruptura, sus distancias se amplifican cuando la naturaleza del primero obedece a una práctica democrática y la del segundo a una autoritaria, así sea ésta heredada.

CUADRO 19

| ESTADO | PARTIDOS POLÍTICOS | | | | | | | | | |
|---------------------|--------------------|-------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| | PAN | PRI | PRD | PT | PVEM | COAL | CM | UYC | Otros | TOTAL |
| | No. | No. | No. | No. | No. | No. | No. | No. | No. | No. |
| TOTAL DE MUNICIPIOS | 340 | 1,196 | 198 | 26 | 20 | 126 | 2 | 418 | 103 | 2,429 |
| PORCENTAJE | 14 | 49.23 | 8.15 | 1.07 | 0.82 | 5.20 | 0.08 | 17.20 | 4.24 | 100 |

Fuente: Elaborado con datos obtenidos del CEDEMUN, actualizados al 16 de enero del 2002.

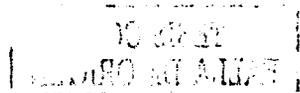
Otros: PAS = Partido Acción Social, en el Estado de Guanajuato; PCM = Partido Civilista Morelense, en el Estado de Morelos; APM = Alianza por Morelos; PC = Partido Cardenista, en el Estado de Oaxaca; NPP = Nava Partido Político, en el Estado de San Luis Potosí; PI = Planilla Independiente, en el Estado de Tamaulipas y Veracruz.

Actualmente el PRI gobierna un 49.23% de los 2 mil 429 municipios; el PAN 14%; PRD 8.15%; el Partido del Trabajo 1.07%; el Verde Ecologista 0.82%; las coaliciones 0.45%; consejos municipales 0.08%; usos y costumbres 17.20% y otros 4.24%. Esta lucha por el poder ha llevado también a la formación de diversas Asociaciones de Alcaldes que buscan el desarrollo de los municipios, se destacan:

La Federación Nacional de Municipios de México (Fenam) – que congrega a los alcaldes *priistas* del país, hicieron propuestas a Fox en el sentido de incrementar las participaciones federales hacia los estados y municipios a un 40%, así como otorgarles a estos niveles mayores atribuciones y autonomía.

La Asociación Mexicana de Municipios de México (AMMAC), que congrega a ediles de diferentes partidos, pero en su mayoría son de extracción *panista*.

Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC), que congrega a los alcaldes *perredistas* del país.



3.2. Servicio Municipal de Carrera

El servicio municipal de carrera puede ser visto como una filosofía presente en el espíritu de algunas administraciones públicas desarrolladas. Significa que aquel ciudadano que se decide por hacer carrera en el sector público municipal, se preocupa por prepararse constantemente y desempeñarse profesionalmente, podrá contar con un sistema de promoción que habrá de tomar en cuenta sus méritos para premiarlo con mejores salarios o prestaciones.

Estas estructuras son sensibles a la acumulación y aprovechamiento de la experiencia pública. Son a la vez lo suficientemente flexibles para posibilitar procesos de innovación y lo suficientemente sólidas para permitir la continuidad, que no continuismo gubernamental.

Ese debe ser el espíritu de la estructura de un Servicio Civil de Carrera aplicado en los municipio para el caso de México, sin embargo no es así.

Poco se ha escrito sobre la aplicación de un servicio de carrera en un municipio mexicano, al igual que su adecuación. Y escasas han sido las experiencias de las cuales se pueda rescatar algún bagaje teórico y práctico que fortalezca la idea de implantarlo.

Incluso, el concepto de Servicio Civil de Carrera, ha sido transpuesto, por los teóricos, a Servicio Municipal de Carrera (SMC), salvo las respectivas diferencias y adecuaciones que implica el hecho de implantarlo en un municipio.

René A. Holmos (1989: 171) establece que el S.M.C. es: "(...) aquel que puede establecer una administración de recursos humanos basados en principios que garanticen los derechos de los servidores públicos, obteniendo a la vez desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones".

La Federación Mundial de Ciudades Unidas y el Centro Francés de la Función Pública Territorial (2000) definen al Servicio Civil o Servicio Público de Carrera Municipal como "un modelo administrativo que permite contratar y conservar al personal idóneo para cada puesto bajo principios de transparencia. Es la base de un sistema para profesionalizar a la administración pública local otorgando permanencia a ciertos empleados de confianza y continuidad en la gestión del territorio".

Para esta investigación, el Sistema Municipal de Carrera⁴³ es definido como:

"Un sistema articulado de manera racional, que optimiza los procesos de la administración de personal municipal, que garantiza al individuo una trayectoria laboral dentro de una institución, con base en la equidad, estabilidad y permanencia; cuyas características esenciales son el ingreso por concurso o examen, un ascenso por méritos o antigüedad, la neutralidad política y lo más importante, la profesionalización. Todo ello con la finalidad, de eficientar la labor de la administración pública, reflejo de la mejora en el factor humano".

Entre algunos de los beneficios que representaría la implantación de un Servicio Civil de Carrera en los municipios, se destacan, según Rodolfo Picazo (2001):

A) Para la Administración Pública.

- Obtener una continuidad de los programas institucionales, principalmente en los procesos de cambio de administración al término del período de la gestión gubernamental, evitando que sean un punto crítico y preocupante para los niveles superiores en la jerarquía gubernamental.
- Garantizar altos índices de calidad en las funciones de los servidores públicos al sentirse involucrados y comprometidos con las funciones que realizan.

⁴³ Este concepto es semejante al del Servicio Civil de Carrera del capítulo I, salvo las adicciones pertinentes, en lo referente al municipio.

- Asegurar esquemas de rendición de cuentas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública.
- Proponer modelos que promuevan en las Dependencias o Entidades, un mejor cumplimiento de su misión, visión, planes estratégicos y programas, fomentando así la modernización y desarrollo administrativo de la gestión pública.
- Retener y allegarse de recursos humanos especializados en las diversas líneas de carrera existentes y lograr su permanencia institucional.
- Mejorar la eficiencia en la Administración Pública ante la sistematización y simplificación de los procedimientos y niveles de organización.
- Racionalizar el crecimiento del aparato gubernamental y asignación de recursos humanos relacionados con la planeación del desarrollo institucional.
- Disminuir el costo administrativo de los servicios públicos e incrementar su capacidad y eficiencia para satisfacer los requerimientos de la sociedad.
- Mejorar la imagen y confianza de la Administración Pública ante la ciudadanía brindando mayor honestidad, oportunidad y calidad en sus servicios.
- Consolidar las instituciones a través de la continuidad, estabilidad y permanencia de las estructuras y programas y de la mayor seguridad en el empleo de los servidores públicos.

B) Para el Servidor Público.

- Permitir el desarrollo de una carrera en la institución y de un plan de vida, mediante un sistema de promoción, tanto vertical como horizontal, según los méritos demostrados en el servicio público.
- Promover que el servidor público cuente con nuevos conocimientos, habilidades y destrezas por medio de la capacitación, actualización y aprendizaje permanente.
- Propiciar la seguridad en el empleo, con amplias posibilidades de desarrollo en una organización estable, con normas, planes y programas definidos, siempre y cuando se cumpla con la evaluación al desempeño.
- Proporcionar bienestar y confianza, por medio del establecimiento de un sistema equitativo de remuneraciones, prestaciones, incentivos y oportunidades.
- Promover una identificación y solidaridad institucional producto de un mayor conocimiento de los programas, responsabilidades y metas del Estado.

- Facilitar el libre transitar dentro de un Sistema Único de Carrera para los Municipios, Estados y Dependencias Federales, sin perder su antigüedad administrativa.

C) Para la Sociedad.

- Proporcionar continuidad en los planes y programas que inciden en la ciudadanía, ante la renovación de los mandos medios y superiores del Gobierno del Estado.
- Planear a largo plazo proyectos y programas de beneficio social que no se limiten por cambios de administración.
- Establecer un mejoramiento continuo en la calidad de los servicios que ofrecen los Gobiernos Locales.

3.2.1. Historia del SMC

El servicio municipal de carrera existe desde hace bastante tiempo. Juan Alberto González (2000) en un informe de investigación denominado: "Formas de organización y participación política en comunidades mayas", reveló que en las comunidades indígenas existe una "carrera de servicio civil municipal" que comienza con el ejercicio del cargo de Alcalde auxiliar, pasa por las cofradías y termina con la conformación del cuerpo de principales de la comunidad, del cual pueden emanar alcaldes municipales.

Tal carrera no involucra a cientos, sino miles de ciudadanos de origen maya, quienes de manera voluntaria prestan múltiples servicios que, por ser obligación estatal, hacen más fácil la función pública. El Alcalde Auxiliar (de caserío, aldea o cantón) es el funcionario final en la cadena jerárquica de esta administración, que goza de empoderamiento basado en el sacrificio personal, del cual la única recompensa que obtiene es el prestigio y la influencia que logra a nivel de su comunidad. Tal espíritu de servicio voluntario llega hasta a corporaciones municipales que ejercen el gobierno local ad horem.

En la muestra de nueve comunidades, tres casos⁴⁴ resultaron con el mismo sistema; los otros habían sido influidos por las prácticas oficiales. Se establece que, se debe dejar a los pueblos del interior en libertad de constituirse y gobernarse según su cosmovisión, usos y costumbres, y reconocer el trabajo que se presta a través del servicio de carrera municipal que, hoy por hoy, se presta a través de un auténtico servicio comunal.

Es difícil precisar, desde cuando existe este servicio civil de carrera, pero es lo bastante antiguo como para formar parte de sus usos y costumbres, y eso requiere siglos (González, Juan A. 2000). Este es el vestigio más antiguo del SMC que aún trasciende en el tiempo.

3.2.2. Estado de la cuestión: Los logros en materia de SMC.

Nuestros gobernantes han intentado desde hace ya algunos años implantar una estructura similar al de este sistema de carrera, sin embargo estos intentos han sido pobremente impulsados y vigorosamente frenados por intereses diversos y de variable procedencia. Hasta ahora, sólo son dignos de mención los esfuerzos emprendidos en el IFE, la carrera magisterial y algunos otros; pero aparentemente son sólo islas de eficiencia.

El servicio civil de carrera se encuentra aún sin una perspectiva clara que nos asegure su instauración plena y efectiva en el ancho espectro que representa la administración pública mexicana.

El orden federal caracterizado por contar con la mayor cantidad de recursos y por ende ser beneficiario de los primeros esfuerzos en esta materia, a pesar de ello, aun le faltan muchas áreas por ser cubiertas en la dinámica del servicio civil de carrera. Bajo esta perspectiva no resulta difícil imaginar los grandes y graves

⁴⁴ Comunidades: San Pedro Jocopilas (Quiché). Santa Lucía La Reforma y San Bartoló Aguas Calientes (Totonicapán).

rezagos que privan en la administración pública local, tanto estatal como municipal.

En un sondeo de leyes de los distintos Estados de la república mexicana sólo ocho estados denominan su ordenamiento para los recursos humanos como Ley de Servicio Civil de Carrera, y abarcan tanto al Estado como a los Municipios. “Sin embargo, lo que pudiera permitir un sistema como tal, o la existencia de una carrera administrativa, aún no es contemplada en una regulación integral para todos los servidores de la administración estatal” (Haro Belchez. 2000: 160), y municipal.

Si podemos atrevernos a decir que los Estados de nuestra República tienen carencias de tipo estructural y humano para poder integrar una administración pública profesionalizada, o implantar un Servicio Civil de Carrera, como se pudo apreciar en la obra: “Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México” del INAP (2000).

Se podría esperar que ocurra lo doble en los municipios de nuestro país. Existen muy pocos fuera de los que son capitales de los estados, que puedan ofrecer un panorama atractivo para implantar un servicio de carrera. Tal es el caso de Estados y capitales municipales como Aguascalientes, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Estado de México, Distrito Federal, Zacatecas⁴⁵. El dato más reciente de los esfuerzos por implantar un SMC, es el Municipio de Tlanepantla, el cual trabaja en la elaboración de un Reglamento del Servicio Civil de Carrera de los servidores públicos del Ayuntamiento local [los primeros que participarán en la profesionalización administrativa serán los mil 200 empleados del Organismo Descentralizado Operador del Agua de esta ciudad] (Tlanepantla: 2001).

⁴⁵ En comunicado electrónico del día 14 de noviembre del 2001, del Lic. Octavio Acosta, titular de la Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local, del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), se informó, que sólo estos Estados y municipios - capitales mencionados están trabajando algo sobre Profesionalización y/o Servicio Público de Carrera. Hay que considerar que únicamente se encuentran trabajando, lo cual no indica que ya lo tengan instaurado y en funcionamiento.

Al sondear las respectivas leyes orgánicas municipales de los Estados⁴⁶, se obtuvo que 12 Estados han hecho modificaciones en esta ley con la finalidad de impulsar la creación, o dejar sentadas las bases para un futuro Servicio Municipal de Carrera en sus respectivas municipalidades. Para un mejor detalle se presenta el siguiente cuadro:

CUADRO 20

| ESTADO | PLAN, LEY, REGLAMENTO | OBSERVACIONES |
|------------------|--|--|
| Aguascalientes | Plan Nacional de Desarrollo de Aguascalientes 1998-2004 | El Plan en su punto 3, en particular el inciso 2.6. considera la Implantación del <i>Servicio Civil de Carrera</i> a nivel tanto Estatal como Municipal. |
| Baja California | Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California Publicada el 30 de septiembre de 1989 Reformada el 26 de julio de 2000 | El Art. 43, frac. XVII da pie a la existencia de la <i>Ley del Servicio Civil</i> de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California. |
| | Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California. Publicada en el Periódico Oficial No. 29, de fecha 20 de octubre de 1989, Sección I, Tomo XCVI. | ARTICULO 1.- La presente Ley es de observancia general para las autoridades, funcionarios y trabajadores integrantes de los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial, municipios e instituciones descentralizadas del Estado de Baja California. |
| Coahuila | Código Municipal para el estado de Coahuila de Zaragoza. Publicado el 1 de Octubre de 1999 | El título noveno referente al <i>Servicio Civil de Carrera Municipal</i> , en su artículo 369. Establece que los municipios del estado que cuenten con más de 50,000 habitantes habrán de establecer el <i>Servicio Civil de Carrera Municipal</i> en sus respectivos Ayuntamientos, el cual es un sistema de administración de personal basado en los méritos profesionales y de servicio público que asegurará contratar, retener y promover a los funcionario públicos municipales aplicando el criterio de calificación o idoneidad. |
| Colima | Ley del Municipio Libre del Estado de Colima Publicado el 28 de Marzo del 2001 | En el capítulo IV artículo 45 inciso k) que es facultad y obligación del ayuntamiento, Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal, que propicien la institucionalización del <i>servicio civil de carrera municipal</i> . |
| Estado de México | Decreto numero 164 Ley Orgánica Municipal del Estado de México Publicado el 2 de marzo de 1993. | El Capítulo tercero, Artículo 31, fracc. XXIX, señala que es atribución de los Ayuntamientos: Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del <i>servicio civil de carrera municipal</i> . |

⁴⁶ Una gran cantidad de leyes orgánicas municipales, datan de la década de los 80's, sin que sean significativas las reformas que se han producido desde entonces. Sin embargo, la transformación social plantea el imperativo de contar con una legislación municipal actualizada, acorde a las necesidades colectivas, a fin de que no se disocie el texto de la ley, con las circunstancias en continuo y dinámico cambio.

Continúa ...

| ESTADO | PLAN, LEY, REGLAMENTO | OBSERVACIONES |
|------------|--|--|
| Morelos | Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos Publicado el 6 de septiembre del 2000 | El Artículo 1 establece que la presente Ley es de observancia general y obligatoria para el Gobierno Estatal y los Municipios del Estado de Morelos y tiene por objeto determinar los derechos y obligaciones de los trabajadores a su servicio. |
| Chiapas | Ley del Servicio Civil del Estado y Municipios de Chiapas Publicado el 1 de Mayo de 1992. | Esta Ley contempla por primera vez la integración del Tribunal del Servicio Civil del Estado |
| Nuevo León | Ley de Servicio Civil del Estado de Nuevo León Publicado el 26 de Junio de 1948 Última reforma el 24 de diciembre de 1993 | El Artículo 1 establece que la presente Ley regirá en el Estado de Nuevo León, las relaciones entre el Gobierno del Estado y sus trabajadores y los Ayuntamientos y sus trabajadores. El Artículo 5 señala que esta Ley regirá las relaciones de los trabajadores de los Poderes del Estado y de sus Municipios. |
| Sonora | Decreto número 41 Ley de Servicio Civil para el Estado de Sonora Publicada: 16 de agosto de 1977 Última reforma el 29 de diciembre de 1994. | El Artículo 1 establece que la presente esta Ley es de observancia general para los trabajadores del <i>servicio civil</i> y para los titulares de todas las entidades y dependencias públicas en que presten sus servicios. El Art. 2 señala que el <i>servicio civil</i> es el trabajo que se desempeña a favor del estado, de los municipios, de las instituciones que a continuación se enumeran: ISSSTE Sonora, Sistema Integral para el Desarrollo Integral de la Familia, así como los otros organismos descentralizados, cuando el ordenamiento jurídico de creación así lo disponga. |
| Oaxaca | Ley de Servicio Civil para los Empleados del Gobierno del Estado. Publicado el 28 de diciembre de 1963. | Esta ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los poderes del estado, y municipios, así como para todos los empleados de base al servicio del gobierno estatal. |
| Veracruz | Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004 | En su punto 7 sobre Modernización de la Administración Pública establece que se apoyará la creación y el fortalecimiento del <i>servicio civil de carrera</i> . |
| | Ley Estatal de Servicio Civil Publicado el mes de abril de 1992 | Esta Ley rige las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus trabajadores, también regula las relaciones laborales de los otros dos poderes; de los municipios; de los organismos públicos descentralizados estatales o municipales y de las empresas de participación estatal o municipal con sus respectivos trabajadores. |
| Zacatecas | Ley de Servicio Civil de Zacatecas Publicado el 19 de diciembre de 1984. Última reforma el 11 de septiembre de 1996. | La presente Ley es de observancia general para las autoridades, funcionarios y trabajadores del estado, municipios e instituciones descentralizadas. |
| Guanajuato | Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato Publicado el 25 de julio de 1997. Última reforma el 28 de diciembre de 1999. | El capítulo quinto referente al <i>Servicio Civil de Carrera</i> , en su artículo 135 señala que los Ayuntamientos institucionalizarán el servicio civil de carrera. Señalando además el objetivo del SSC, así como lo necesario para su instrumentación. |

Fuente: Elaboración propia con datos de Leyes, Planes y Reglamentos respectivos.

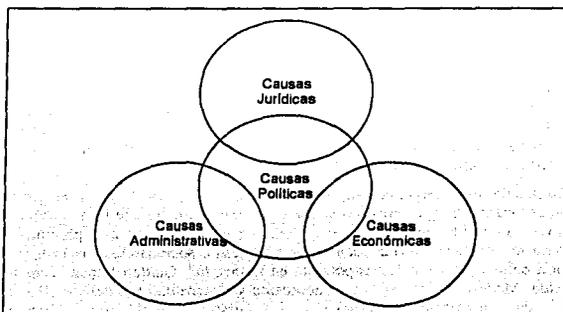
El avance es muy lento, desde 1963 se empezaron a hacer cambios respecto al SMC pero sólo se tienen 12 casos, y únicamente el municipio Tlanepantla intenta reglamentarlo, a esta problemática se suma el establecimiento de las vías para una instrumentación que responda a las características locales; es evidente que aún falta mucho camino por recorrer.

Si se hace una comparación de los avances tenidos en este país, en relación con otros, podremos observar que tenemos un enorme rezago. Véase la clara disparidad en la tabla que se muestra en los anexos.

3.2.3. Una visión de la realidad municipal, la evidencia sobre los viejos y los nuevos problemas causas de inexistencia de un Servicio Municipal de Carrera.

El nivel municipal en México se ha caracterizado por su dependencia del nivel federal y estatal, por su debilidad institucional en la función de gobierno, y por su carencia de capacidades, en lo administrativo y en lo técnico, para ser artífice de su propio desarrollo. Estas y otras causas han neutralizado el impulso de un servicio municipal de carrera. El centro de atención en este apartado se refiere a las razones o causas políticas, jurídicas, administrativas y económicas – según revisión documental - que han imposibilitado un SMC.

GRAFICA 10



Causas Políticas

- Los municipios han estado bajo un régimen diseñado desde el periodo post-revolucionario para centralizar⁴⁷ el poder de decisión, concentrar los recursos económicos y funcionar verticalmente como un gran aparato monolítico de dirección y control (Cabrero, Enrique. 1998: 73).
- Las reglas electorales, y además el marco jurídico municipal, concentran demasiadas capacidades políticas y administrativas en el presidente municipal, se reproduce el presidencialismo que caracterizaba al sistema político mexicano a nivel federal. En principio, por su posición en el cabildo, tiene un amplio poder de decisión. En segundo término, por sus atribuciones administrativas, tiene la posibilidad de nombrar a los funcionarios municipales y en general de controlar toda la fase ejecutiva del gobierno. Con ese amplísimo abanico de responsabilidades, cada ciclo de gobierno se convierte en una renovación improvisada de la administración municipal, que sin duda ha avanzado su evolución - sobre todo cuando es acompañada de una amplia competitividad electoral - pero que lo ha hecho a un costo muy elevado (López, Tonatiuh. 1998a: 7).
- En la medida que las decisiones de los cabildos se concentran en el partido mayoritario⁴⁸ y, dentro de éste en el presidente municipal, el contenido de las decisiones queda atado al ciclo de gobierno y, específicamente, a la rotación de los presidentes municipales. Si añadimos que la reelección inmediata de las

⁴⁷ "(...) el centralismo es simiente de verticalismo autoritario y soberbio que riñe con el despliegue de la democracia y la participación social; el centralismo coarta el desenvolvimiento equilibrado de las regiones del país al concentrar recursos y riquezas, oportunidades e iniciativas, decisiones y estímulos", en Zedillo, Ernesto. "Un nuevo federalismo para fortalecer la unidad nacional". Palabras del Presidente de la República en el Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo. Guadalajara, Jalisco. 29 de marzo de 1995. en Revista Enlace, CNCyAP, núm. 36, marzo - abril. 1995, México. p. 31

⁴⁸ "El modelo predominante de integración sigue siendo el monopartidario (o casi), el que desconoce a las minorías y, con ellas, esa franja de representación social que expresaron durante las votaciones. Dicho de otra manera, la mayoría de los cabildos municipales en México aún desconocen a la pluralidad política en su integración y, por lo mismo, en su proceso de decisiones. Mientras la sociedad local es cada vez más plural, el modelo de integración política de los cabildos persiste en ignorarlo". Guillen López, Tonatiuh. "Gobiernos municipales en México. Modernización política, federalismo y desarrollo regional", en Red de Información Municipal. Lista de materiales enviados al curso virtual de Gestión Municipal, <http://www.rim.unam.mx/CURVIR/NA37.htm>. 1998a, México.

autoridades municipales no está permitida, el conjunto de las decisiones de gobierno - grandes o pequeñas, de corto o largo plazo, complejas o sencillas - tienen la gran probabilidad de interrumpirse con cada cambio de administración. Se trata de un modelo institucional diseñado para la ruptura y no para la continuidad, con gran propensión a lo efímero, así se hayan intentado o concebido acciones o programas para el largo plazo (Guillén López, Tonatiuh. 1998a: 7).

- La alternancia en el poder es cuestión importante. Suele decirse que tres años es un plazo corto para desarrollar planes y acciones. Pero parece más adecuado afirmar que tres años son pocos cuando las autoridades gozan del aprecio de la ciudadanía, pero son muchos cuando se trata de malos gobernantes (Ziccardi, Alicia. 1995: 25). Por desgracia, la alternancia lejos de arrojar un cambio genuino sólo ha demostrado que los integrantes de otros partidos comparten las mismas tendencias patógenas. Aparentemente el amiguismo y el empirismo permea los colores de todos los partidos.
- Déficit democrático. No existe un línea de continuidad entre la democracia electoral y democracia en y desde el gobierno. La democracia en el ejercicio del gobierno debe ser construida tanto como lo fue la democracia en la arena electoral. En el gobierno el elector desaparece y lo mismo ocurre con el voto como mecanismo de decisión. La democracia representativa comienza entonces a tomar forma. La forma de representación está predefinida por un arreglo institucional que corresponde, punto por punto, al diseño de un sistema autoritario de gobierno, correspondiente con la historia política de México (Guillén López, Tonatiuh. 1998a: 2).
- La reforma política municipal supone una agenda específica, que en buena medida es responsabilidad de los congresos estatales. Las administraciones municipales difícilmente pueden asumir proyectos de reforma política, no solamente por estar fuera de sus atribuciones - cuando implican alguna legislación estatal -, sino también porque están fuera de sus necesidades cotidianas. Para operar las funciones municipales regulares ya preexiste una organización y normatividad que funciona y que tiene cierta eficacia. Por lo

demás, ese escenario preexistente resulta muy apropiado para quienes tienen que tomar decisiones de manera inaplazable. En estas condiciones, de la administración municipal difícilmente pueden derivarse proyectos de reforma institucional. Adicionalmente, existe otro factor de cultura política y de la subcultura de gobierno, en donde la élite política de prácticamente todos los partidos - por lo menos, en el nivel municipal - se reconoce en el diseño institucional vigente y, por consecuencia, no lo cuestiona, no renuncia a sus ventajas cuando se está en la posición dominante. No es casualidad, por ejemplo, que las formas presidencialistas de gobierno se expresen en unos y otros partidos y administraciones y, además, que de sus titulares no se deriven cuestionamientos serios o renunciaciones explícitas a atribuciones discrecionales del presidente municipal. En la medida que las élites políticas municipales y estatales no experimenten un "desencuentro" con el modelo institucional vigente, éste permanecerá en esencia incuestionado (Guillén López, Tonatiuh. 1998a: 3).

Causas Jurídicas

- La fragilidad del marco normativo, esto se refiere a que la vida de una administración municipal transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen el municipio; además existe la imposibilidad de este nivel de gobierno para crear su propio marco normativo, el cual depende de agentes externos al ámbito municipal [congreso estatal y congreso federal] (Cabrero, Enrique. 2000). El municipio en México depende del congreso local estatal para avanzar en materia de normatividad. Tradicionalmente los congresos locales poco se han preocupado por impulsar reformas en el nivel municipal, tampoco se han esforzado por escuchar a los actores municipales ni sus necesidades de regulación y construcción de un marco jurídico municipal idóneo, incluso es común que se dé poca interacción entre legisladores y autoridades municipales. Los legisladores han seguido - en

buena parte de los casos - la tradición del municipio subordinado al ejecutivo estatal, esto ha sido hasta ahora un obstáculo muy grande.

Causas Administrativas

- A estas causas podemos agregar la preeminencia de viejas prácticas que aun persisten en nuestra administración pública, como el compadrazgo, padrinazgo y amiguismo, así como la tendencia a utilizar los cargos en la administración pública como remuneración por trabajos en campaña, o aun peor, por remuneraciones a la misma. "Patronage" es el nombre con el que los norteamericanos reconocen este fenómeno que también padeció su administración pública, sólo que en el siglo pasado. En este entorno los méritos que ayudan al ascenso del funcionario son aquellos que tiene para con su jefe y no para con la institución.
- La persistencia de sistemas administrativos obsoletos, en muchos de los casos altamente improvisados y casi siempre inadecuados a la amplia agenda de asuntos municipales; esto genera ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles (Cabrero, Enrique. 2000).
- La ausencia de sistemas de planeación municipal que den una visión de mediano y largo plazo. La visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios del país (Cabrero, Enrique. 2000).

Causas Económicas.

- Causa de índole presupuestal. Es conocida la inequitativa repartición de los recursos de la Federación entre el gobierno central, los estados y los municipios. Para una gran parte de los municipios del país las participaciones federales continúan siendo los principales recursos de que disponen. "Cuando el municipio está controlado por un partido de oposición, las dificultades para obtener los recursos de las participaciones federales suelen incrementarse"

(Ziccardi, Alicia. 1995: 20-21). Ante este problema, resulta difícil instaurar un sistema de carrera en los municipios. Tan sólo en el ámbito federal, el pensar en instaurar el SSC en toda la AP, significa un reto presupuestal casi imposible, no es difícil imaginar lo difícil que sería para los municipios el intentarlo.

Todos estos fenómenos han provocado que la administración pública municipal permanezca sumida en un marasmo de empirismo, improvisación y mediocridad, que impiden la existencia de un Servicio Municipal de Carrera.

Enrique Cabrero (2000) menciona que la mayor dificultad para avanzar hacia acciones concretas se debe fundamentalmente a dos aspectos:

- ✓ Por una parte parecería que estamos frente a un *desfase en el debate* municipal (por tradición en el debate, éste se sigue circunscribiendo a la denuncia del centralismo y a compadecer al municipio, todo ello en un paquete ideológico - municipalista que formó parte del discurso de hace algunos años, cuando el reto era poner el tema en el debate nacional);
- ✓ Por otra, sigue prevaleciendo una *visión "generalista"* del problema (Debido al tratamiento constitucional del ente municipal, se ha privilegiado la concepción del municipio como un ámbito de gobierno con responsabilidades y funciones gubernamentales homogéneas para el conjunto municipal nacional. Sin embargo, es evidente que dicho conjunto es de una alta heterogeneidad y que difícilmente las propuestas de reforma válidas para un municipio rural, lo son para una gran metrópoli. Ante la dificultad que presenta, desde el punto de vista político, reconocer la necesidad de un tratamiento diferente a los diversos tipos de municipios, se ha preferido ignorar la diversidad, cayendo así en un nivel de debate y generación de propuestas que por generales son, muy frecuentemente, viables sólo para una parte del conjunto, cuando no simplemente intrascendentes para la totalidad, debido a su nivel de generalidad).

3.3. Los municipios después del PRI. Por un Servicio Municipal de Carrera.

Con la derrota del PRI en la presidencia de la República, culminó un régimen de más de 70 años de partido de Estado, de autoritarismo, centralismo y presidencialismo. El comienzo de un gobierno distinto oferta – al menos en el plano discursivo - una nueva oportunidad para impulsar transformaciones importantes tendientes al fortalecimiento de los gobiernos locales, así como un nuevo equilibrio entre los poderes, donde el municipio juegue un rol protagónico en los procesos de descentralización e impulso de programas de desarrollo.

El nuevo escenario político resulta positivo, señalan las Asociaciones Municipales. La AMMAC (Asociación de Municipios de México A.C.) señaló que la elección de Vicente Fox como presidente de México, cambia varios elementos del sistema político mexicano que podrían favorecer a los gobiernos locales por diversas razones, dentro de las que se destacan:

- Eliminación de la dependencia del Poder Legislativo respecto al Poder Ejecutivo (dando libertad a diputados y senadores de todos los partidos para trabajar libremente). Esto nos permite, a las asociaciones de municipios, llevar a cabo con mayor éxito nuestros proyectos de cabildeo en beneficio de los gobiernos municipales.
- Surgimiento de nuevas ideas en el gobierno federal, ya que los futuros responsables de las Secretarías y áreas del ejecutivo, serán personas nuevas, no formadas en el sistema federal anterior, y estarán dispuestas a escuchar nuevos puntos de vista y aprobar distintas formas de hacer las cosas.
- Participación de personas con experiencia de campo en el gobierno local – por ejemplo Vicente Fox - y que serán los nuevos responsables de las carteras de gobierno. Muchos de ellos son incluso ex - alcaldes o ex - funcionarios municipales o estatales.

- Aprovechamiento de la experiencia previa de Vicente Fox, y su visión más municipalista que la de los gobernadores del PRI, teniendo en cuenta que llevó a cabo un proyecto profundo e intenso de descentralización y fortalecimiento municipal. (AMMAC y AALMAC, 2000).

El ambiente de alternancia política y sentimiento democrático, fomenta aún más la preocupación por entender las características y peculiaridades de los niveles locales al enfrentarse a problemas cada vez mayores en un marco de serias restricciones administrativas. Surgen, de ese modo, intentos por generar investigaciones y análisis, que profundicen y nutran el amplio debate sobre la perspectiva municipal, y en particular sobre técnicas que mejoren su funcionamiento tales como el SMC.

Esta última sección, dividida en cuatro apartados, intenta analizar el contexto Municipal, que nos ayude a visualizar el panorama municipal y encontrar expresiones o síntomas que posibiliten la instauración del SMC. El plan de presentación es simple, como punto de partida se presenta un breve diagnóstico fenomenológico, cuya denominación es "la ola descentralizadora de abajo hacia arriba" que se está presentando en algunos municipios, y que han generado cambios benéficos para la administración municipal. En la parte intermedia se presenta el estado actual del debate, el pensamiento nacional sobre el tema de Servicio Civil de Carrera. Se pretende señalar las tendencias de las propuestas de reforma sobre el SMC que se sintetizan en la *Agenda para la Reforma Municipal* analizando sus alcances e implicaciones. Y en la parte final, se pretende mostrar el apoyo de programas desprendidos de instituciones como SEDESOL, pasando por proyectos del CEDEMUN, hasta propuestas de cooperación técnica nacional e internacional, dirigidos a rescatar al desamparado municipio, con impulsos de implantación del Servicio Público de Carrera estatal y municipal.

3.3.1. La ola descentralizadora de abajo – hacia arriba

El surgimiento de intentos por generar análisis sistemáticos que profundizarán los diagnósticos y fueran capaces de plantear soluciones municipales apegadas a la realidad, impulsaron esfuerzos de descripción detallada de experiencias (e incluso de comparación) exitosas o bien ilustrativas (tanto en sentido positivo como negativo) que han arrojado resultados interesantes que amplían el panorama de los gobiernos locales y sus posibilidades de mejora. Tal es el caso del libro de Enrique Cabrero, "La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales". Que mediante una análisis comparativo, muestra las condiciones innovadoras de seis municipios – Atoyac de Alvarez, Guerrero; Charcas, San Luis Potosí; León y Santiago Maravatío de Guanajuato; Xico, Veracruz; Meseta Purepecha, Michoacán - ampliando el panorama de la actual situación municipal con lo que él llama la "ola de descentralización de abajo hacia arriba".

Reconociendo que todavía en México impera una situación municipal caracterizada por empirismo, improvisación y mediocridad en lo administrativo y en lo técnico; así como una relación de dependencia con otros niveles o esferas gubernamentales que nulifican su capacidad de decisión. También se observan experiencias de gobiernos municipales, de diversos partidos en el poder, que fomentan nuevos sistemas y estructuras administrativas, que fortalecen la institucionalidad del nivel de gobierno (Cabrero, Enrique. 1998: 73). Esto a sido resultado de la nueva premisa de acción que Rodolfo García del Castillo (1998) enuncia de la siguiente manera: "la posibilidad de alternancia provoca una mayor presión sobre los resultados de gestión".

Enrique Cabrero Mendoza (1998: 74; 2000) señala de una manera más explícita, que estamos observando una **creciente ola descentralizadora ahora de abajo hacia arriba**. (...) se trata de una creciente movilidad municipal que genera cambios, nuevas formas de gestión, nuevos mecanismos de interlocución

gobierno - ciudadanía, una nueva cultura de liderazgos; en suma, nuevas estrategias de gobernabilidad. El modelo que se impuso de arriba hacia abajo, del centro a la periferia, deberá reformarse en el sentido contrario, desde la vida municipal y desde las regiones hacia el centro.

Las causas de esta dinámica de cambio son varias (Cabrero, Enrique. 1998: 74):

1. La primera de ellas y posiblemente la más determinante, se refiere a la posibilidad real de alternancia en el poder – derivado de los resultados de las elecciones de 1994 -; a partir de ello la necesidad de llevar a cabo un buen gobierno va adquiriendo, ahora sí, un valor para poder mantenerse en las preferencias del electorado.
2. Otro aspecto crucial se refiere a la consolidación cotidiana de una nueva actitud de la ciudadanía que asume con derechos, y exige responsabilidad y calidad en las acciones gubernamentales, haciendo particular hincapié en el nivel de gobierno más cercano a sus necesidades, es decir, en el nivel municipal.
3. Otro factor que parece determinante es el desarrollo de una nueva cultura de ejercicio del poder que genera creatividad e innovación en el quehacer gubernamental; dado que las soluciones de arriba hacia abajo no llegan, ya que la descentralización no se da, los gobernantes municipales parecen cada día más convencidos de que se pueden idear nuevas formas de solución a los viejos problemas, y en un proceso que podríamos llamar "incrementalismo gradual", simplemente utilizan con enfoque maximizador sus modestas herramientas y capacidades.

3.3.2. Agenda para la Reforma Municipal

La Agenda para la Reforma Municipal es una base de información que compila el debate nacional que sobre este tema se ha realizado en México. Condensa el pensamiento social del país sobre los municipios, y sobre los lineamientos que desde muy diversos sectores y regiones se han concebido para su reforma. En

ella confluyen prácticamente todas las ideas de cambio del mapa gubernamental del país motivadas por un espíritu municipalista (Guillén López, Tonatiuh. 1998b).

Recopila las principales inquietudes y problemas sobre la realidad municipal actual, con la participaron de toda clase de actores que tienen relación con el entorno local, desde presidentes municipales, regidores, diputados, senadores, académicos, funcionarios estatales, directores de área, estudiantes y población en general⁴⁹. Se recopilaron 2934 propuestas (Guillén López, Tonatiuh. 1998b).

La organización de la Agenda publicada en 1998, se compone de cuatro secciones, clasificadas en 31 Temas y 145 Tópicos específicos, que a su vez pertenecen a alguna de las secciones principales, las cuales tratan de englobar el conjunto de información recabada hasta ese momento.

CUADRO 21

| SECCIONES TEMATICAS DE LA AGENDA | | Frecuencia | |
|----------------------------------|---|------------|---------------|
| I | Estructura financiera del municipio y coordinación fiscal | 649 | (22 %) |
| II | Integración política del ayuntamiento y participación ciudadana | 681 | (23 %) |
| III | Organización y gestión de la administración municipal | 589 | (20 %) |
| IV | Competencias y coordinación intergubernamentales | 1,015 | (35 %) |
| Total de propuestas | | 2,934 | (100 %) |

Fuente: Elaborado con base a Guillén López, Tonatiuh - Coord. Gral. [et al.]. "Agenda de la reforma municipal en México", IIS - UNAM, CIDE, CESEM, CERE, CEDEMUN, COLEF, FUNDACIÓN FORD, 1998, México, p. 231

A lo largo del presente apartado, nos ocuparemos de la sección tres: "La organización y gestión de la administración municipal" en donde se abordan los aspectos relativos a la organización y gestión de la administración municipal.

⁴⁹ Las propuestas fueron definidas como aquellas ideas, análisis y planteamientos sobre los gobiernos municipales cuya implementación práctica significara modificar el estado vigente de la institución municipal y a sus relaciones con otras instituciones o con la sociedad local.

Se analizaron las propuestas correspondientes a la sección en ambas etapas mencionadas, formando un total de 849 propuestas a analizar. El total de propuestas se dividió en los seis temas: Marco normativo y función reglamentaria, Modernización de la administración municipal, Gestión de los servicios públicos municipales, *Profesionalización del servidor público*, Planeación del desarrollo urbano y ambiental y, Desarrollo regional y municipal. Nos enfocaremos en el tema de *Profesionalización del Servicio Público*, en específico en las propuestas referentes al *SCC Municipal*. Nuestra intención es presentar el estado actual del debate sobre el tema de la Reforma en materia de Servicio Civil de Carrera en los municipios.

Con el fin de observar de manera integrada y esquemática las propuestas sobre temas y subtemas correspondientes a la agenda de *organización y gestión de la administración municipal* a continuación se presenta el cuadro 22:

CUADRO 22

| ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL (DIVISIÓN POR TEMAS Y SUBTEMAS) | | |
|---|-----------------|-----------------|
| TEMA Y SUBTEMA | ABSOLUTO | RELATIVO |
| 1. Marco normativo y función reglamentaria | 169 | 20.0 |
| 2. Modernización de la administración municipal | 144 | 17.1 |
| 3. Gestión de los servicios públicos municipales | 91 | 10.8 |
| 4. Profesionalización del servidor público | 127 | 15.0 |
| Servicio civil de carrera | 60 | 7.1 |
| Programa continuo de capacitación | 68 | 7.8 |
| Creación de instituciones capacitadoras | 1 | 0.1 |
| 5. Planeación del desarrollo urbano y ambiental | 194 | 23.0 |
| 6. Desarrollo regional y municipal | 119 | 14.1 |
| T O T A L | 844 | 100.0 |
| NOTA: Las propuestas contabilizadas corresponden a los Talleres de Agenda para la Reforma Municipal realizados en Durango, Hidalgo, Tlaxcala, Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Zacatecas y Querétaro. Además se incluyeron las propuestas de Agenda publicadas en 1998. | | |

Fuente: Cabrero Mendoza, Enrique (2000) [activo junio 2001]. "Hacia la construcción de una Agenda para la Reforma Administrativa Municipal en México", Serie cuadernos de debate, Agenda para la Reforma Municipal - CIDE, México. Disponible en Internet: <http://www.municipio.org.mx/>.

Como se puede ver los principales problemas y preocupaciones de los actores municipales en el marco de esta agenda se refieren a los aspectos administrativos relacionados al crecimiento urbano y a los aspectos normativos de la administración municipal. El mayor peso lo ocupa el tema correspondiente al desarrollo urbano y ambiental con 23%, seguido de aspectos relacionados al marco normativo con 20%, modernización 17%, *profesionalización del servidor público* 15.4%, desarrollo regional y municipal 14% y servicios municipales 10.8%.

Una vez clasificadas las propuestas de profesionalización se procedió al análisis de las mismas. Con el objeto de tener una idea más clara del tipo de propuestas, se presentan algunas propuestas que son representativas del conjunto. El anterior criterio se basó en la frecuencia con la que este tipo de ideas se plantearon. Cabe mencionar que buena parte de estas propuestas se sintetizan para fines de la presentación en este documento⁵⁰:

De un total de 127 propuestas para la Profesionalización del servidor público, sólo 60 son referentes al tema del **Servicio Civil de Carrera Municipal**; 66 propuestas son para el establecimiento de un programa continuo de capacitación, y sólo una propuesta para la creación de instituciones capacitadoras.

Las siguientes propuestas del SCC Municipal son representativas de los temas tratados:

- "Iniciar un servicio civil evaluando de inmediato la calidad y los conocimientos de los funcionarios, y otorgar, en su caso, un certificado de permanencia, el cual tendrá cierta duración, y el cual se prorrogaría a partir de concursos... esto garantizaría la estabilidad en el empleo, además de que motivaría al empleado y funcionario a su permanente capacitación".

⁵⁰ Para mayor detalle de las propuestas de Servicio Civil de Carrera en los Municipios, de la Agenda para la Reforma Municipal, véase el anexo 1.

- "Implementar un servicio civil de carrera que permita a los municipios del interior del estado, particularmente los más pequeños, gozar del beneficio que representa la profesionalización de la administración pública. Estudiar la posibilidad de un servicio civil coordinado entre los ayuntamientos de escasos recursos".
- "Es necesario e indispensable, que todos y cada uno de los ayuntamientos cuenten con una dirección de recursos y administración de personal. Esta dirección será la encargada de la selección, entrevista, examen y aprobación de todos los aspirantes a ocupar un puesto o cargo, dentro de la administración municipal a partir de métodos y técnicas previamente establecidos, con el fin de detectar al personal idóneo para desempeñar tal puesto".
- "Los gobiernos municipales pueden mejorar su desempeño atendiendo el periodo previo al inicio de su gestión, destacando en ese aspecto apoyar el servicio civil de carrera, en especial en los niveles de jefe de departamento y dirección".
- "En cualquier tipo de sistema de servicio civil que se implemente se propone que las recategorizaciones de los empleados sean tomando en cuenta la capacidad personal, y no únicamente la antigüedad".

Como era de esperarse se observa un fuerte interés en la instauración de un servicio civil de carrera (60 propuestas), sin embargo es importante destacar que debido a las dificultades de este tipo de soluciones, un número todavía mayor de propuestas (cuadro 22) se inclinan por el establecimiento inmediato de programas de capacitación y actualización tanto para presidentes municipales como para funcionarios de todos los niveles (66). Esto si bien no resuelve estructuralmente el problema, permite avanzar actualizando a los funcionarios en las innovaciones y cambios tanto legales y tecnológicos como administrativos que suceden en el entorno local. Los actores municipales muestran gran interés por contar con elementos técnicos y perfiles de personal adecuados a las funciones del municipio, se insiste también en mantener sistemas de incentivos para mejorar el trabajo y premiar el buen desempeño.

La idea de avanzar en la instauración de un sistema de servicio civil de carrera en el ámbito municipal se menciona con insistencia. Estas propuestas no hacen mayor referencia a los niveles de gobierno implicados en el proceso, pero es indudable que cualquier propuesta de un servicio de carrera en el nivel municipal

podría venir tanto del nivel federal como del estatal, de hecho parecería ser más factible que sean los estados los que promuevan este tipo de reformas.

La otra idea dominante en este tema es la de emprender esfuerzos sistemáticos de formación continua mediante la capacitación y actualización del personal municipal. Desafortunadamente no se profundiza en este tipo de propuestas respecto al formato, temas y orientación que dicha capacitación debería adoptar.

3.3.3. Apoyando a los gobiernos locales.

Francia, Suecia y otros países destinan recursos cuantiosos a la cooperación internacional en gran parte porque existen numerosas organizaciones, unas con presencia en todo el país, otras al amparo de alguna localidad o municipio, que tienen poder para presionar al gobierno y los parlamentarios para que se interesen por los problemas del subdesarrollo en Asia, África y América Latina. En México, por su parte, es normal que los diputados del partido que gobierna en un momento determinado, destinen un alto porcentaje de su tiempo decidiendo sobre las obras que se llevarán a cabo con fondos públicos en cada comunidad, nombrando los policías que vigilarán por la seguridad, seleccionando las personas que se beneficiarán del presupuesto para combatir la pobreza o las que recibirán permisos para prestar el servicio de taxi. Si esta es la situación, ¿qué es lo que esta haciendo el gobierno federal para el mejoramiento real de los gobiernos locales?

Han surgido una serie de propuestas en este gobierno panista (2000 – 2002), que hasta hoy no han reflejado resultados tal vez a lo prematuro de su acción, y los escasos meses de funcionamiento. Podemos hablar desde programas desprendidos de SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), pasando por proyectos del CEDEMUN (Centro de Desarrollo Municipal), hasta propuestas de cooperación técnica nacional e internacional.

- La SEDESOL, mediante su Instituto de Desarrollo Social (INDESOL), impulsa proyectos de Desarrollo Institucional a Gobiernos Municipales y Estatales. En específico promoviendo acciones para lograr la profesionalización de los recursos humanos de los municipios, como es: la "Promoción de estudios especializados para la Profesionalización de los Servidores Públicos Municipales"⁵¹.

El Instituto promueve, a través de los Fondos Estatales, la realización de estudios especializados que se orienten a sentar las bases para la instrumentación de un sistema de profesionalización del sector de servidores públicos municipales que desempeñan funciones operativas y administrativas y que ha adquirido un determinado grado de calificación. Se trata de estudios de carácter jurídico que deberán proponer iniciativas sobre cuando menos los siguientes aspectos:

- a) Perfil de los puestos básicos en los municipios.
 - b) Base de datos de Servidores Públicos Municipales.
 - c) Sistema de certificación de la capacitación recibida por los servidores públicos municipales.
 - d) Propuesta de reglamento de ingreso, permanencia y promoción de los puestos básicos.
- CEDEMUN (SEGOB) por su parte, impulsa un "Programa Nacional para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales"⁵² que pretende fomentar y conducir una política federalista para la profesionalización, capacitación y desarrollo de los servidores públicos en la administración local, ya sean éstos, electos o designados. Propone contribuir al establecimiento de sistemas de Profesionalización, Medición y Servicio Civil de Carrera en las administraciones locales, dentro de un esquema lógico y coherente a nivel nacional, que contribuyan a mejorar el desempeño gubernamental. Este proyecto va dirigido al total de los funcionarios y empleados municipales (450,000).

⁵¹ Véase para más detalle <http://www.indesol.gob.mx/>.

⁵² Véase para más detalle <http://www.e-local.gob.mx/profesion.htm>.

La estrategia que establecieron para el logro de sus objetivos, en el caso del Servicio Civil de Carrera para los municipios, es el siguiente:

CUADRO 23

| | |
|----------------------------|--|
| INDICADOR | Porcentaje de Estados y Municipios que cuentan con leyes estatales y reglamentos municipales que sustenten jurídicamente la existencia y operación de la profesionalización y el servicio civil en su jurisdicción. |
| OBJETIVO | Contribuir y promover el establecimiento del servicio civil de carrera, que garanticen el desarrollo y continuidad de las políticas públicas y la permanencia de los servidores públicos en base al mérito y capacidad profesional. |
| ESTRATEGIA | Diseñando instrumentos técnicos y metodológicos para el reclutamiento, evaluación, actualización y desarrollo de servidores públicos de las administraciones locales. Generando iniciativas de ley y proyectos de reglamentos municipales Promoviendo reformas legislativas y reglamentarias |
| ALIADOS PRINCIPALES | Centro Nacional de la Función Pública Territorial (CNFPT) Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) Asociación Internacional de Administradores de Ciudades (ICMA) Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) |
| LÍNEAS DE ACCIÓN | Generar una propuesta técnica y metodológica para el establecimiento de esquemas de Servicio Civil de Carrera en los Municipios (Reclutamiento, Selección, Ingreso, Reingreso, Diseño y Clasificación de puestos y categorías, capacitación, evaluación, remuneración, ascensos y sanciones) |

Fuente: Tomado de CEDEMUN – SEGOB, (2001). [activo a noviembre 2001]. "Programa Nacional para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales", México, Disponible en Internet en: <http://www.e-local.gob.mx/profesion.htm>

- En la cooperación nacional, la más reciente muestra fue la constitución del "Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera"⁵³, organizado y coordinado por el CEDEMUN el 26 de Octubre del 2001, con la participación de 150 personas representantes de 18 Dependencias Federales, 16 Entidades Federativas, 7 Ayuntamientos, 18 Organizaciones e Instituciones y 8 Medios de Comunicación.

Los objetivos del Foro Permanente son: a) Coadyuvar en la procuración del buen gobierno, mediante reformas administrativas inspiradas en los principios de legalidad, igualdad e imparcialidad que rijan los procesos de selección, formación, evaluación del desempeño y reconocimiento al mérito de los servidores públicos, como base para garantizar la calidad de los servicios, la transparencia y

⁵³ Para mayor detalle, véase en el anexo la declaratoria constitución del Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera, al igual que los estatutos del Foro.

continuidad de la gestión pública de cara a la ciudadanía. b) Al igual que impulsar de manera consensual, planeada, sistemática y gradual la implantación, consolidación y trascendencia de la profesionalización y el *servicio público de carrera* hacia la conformación de un sistema nacional concebido como política de gobierno, con soporte programático y presupuestal y sustentado en las necesarias reformas jurídicas. Este Foro, el cual cuenta ya con sus respectivos estatutos, se espera reditúe resultados benéficos, una vez impulsado una de las tareas difíciles, la convocatoria a la participación por el bien de los municipios.

- En el ámbito de cooperación internacional, México es uno de los países que firman acuerdos de cooperación técnica. A principios de 1999 nació el Programa Franco - Mexicano de Cooperación Municipal, coordinado por la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y el Centro Francés de la Función Pública Territorial (CNFPT), con el apoyo financiero de la Embajada de Francia en México.

El objetivo del Programa es ayudar a mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales y estatales y a su desarrollo como instituciones profesionales de gobierno, contribuyendo así a la consolidación de la democracia local. El Programa facilita el intercambio de experiencias entre México y Francia y promueve la colaboración directa entre gobiernos locales de ambos países en temas de mutuo interés (Federación Mundial de Ciudades Unidas y el Centro Francés de la Función Pública Territorial. 2000).

Concretamente, el Programa ofrece asistencia técnica especializada a Estados y Municipios en cuatro temas:

- Desarrollo Institucional
- Capacitación, formación y profesionalización
- *Servicio Civil de Carrera Estatal y/o Municipal*
- Promoción del desarrollo económico local

La asistencia técnica abarca diversos aspectos del desarrollo económico y se realiza a través de talleres de planeación estratégica participativa, capacitación para la elaboración de proyectos, seguimiento particular de proyectos productivos

y constitución de grupos inter - institucionales (gobierno, sociedad civil, sectores productivos) especializados en el tema.

Debido a que en México, uno de los principales retos de la gestión pública local es la falta de continuidad. El Programa ofrece asistencia técnica a gobiernos estatales y/o municipales que desean hacer del servicio público un servicio profesional, de largo plazo, inmune a los vaivenes políticos derivados de cada cambio de administración.

Consiste en ayudar a los gobiernos locales mexicanos a profesionalizar su gestión pública a través de la valoración del mérito, la capacitación permanente, la promoción y el desarrollo de personal, la imparcialidad y el estricto apego a la ley.⁵⁴ Para administrar la carrera, el Programa proporciona asistencia para la creación de institutos u organismos especializados en gestión de recursos humanos, capacitación y formación permanente (Federación Mundial de Ciudades Unidas y el Centro Francés de la Función Pública Territorial. 2000).

Los esfuerzos son variados y los proyectos tienen buenas intenciones, pero lamentablemente el éxito de cada uno de ellos se verá reflejado en hechos, cosa que hasta hoy no ha sucedido.

⁵⁴ Muestra de ello es la reciente participación del municipio priista Mixquiahuala, del estado de Hidalgo, en el Premio Anual Gobierno y Gestión Local, con el *Programa Franco Mexicano de Cooperación Municipal*, cuyo tema fue la "Modernización de la Administración Pública". Los objetivos del programa son la *profesionalización* del empleado municipal, el establecimiento de mecanismos normativos y operativos para el mejor aprovechamiento y *racionalización* de los recursos humanos, *capacitación* en las áreas de la administración pública municipal y establecimiento del *servicio civil de carrera*. Véase para más detalle <http://www.premio.municipal.org.mx>.

✓ **Conclusiones del Capítulo.**

- En las experiencias gubernamentales a nivel municipal se repiten las patologías presentadas en la Administración Pública Federal y Estatal, consistentes en: a) una administración convertida en una fuente de reclutamiento de personal político y el escenario de la contienda política; b) una administración sitio de representación corporativa y clientelar; c) una administración pública que fija un esquema de incentivos que favorece enteramente a los funcionarios, los individuos y sectores sociales por encima de la ley; y d) una AP que funciona como brazo ejecutor del Presidente municipal, en el cual no hay reglas claras entre la actuación de los administradores y los políticos.

Cada tres años el equipo se renueva y los programas y proyectos no tienen necesariamente continuidad. Los funcionarios casi siempre llegan sin experiencia o preparación previa, improvisan y la falta de un compromiso mayor al periodo trienal son parte de la realidad.

El censo municipal de 1995 indica que del total de empleados municipales, un 36% son de base, 46% son de confianza y 18% eventuales. Este dato puede inferir que cada tres años, debido a los periodos de gobierno, casi el 18% de los funcionarios municipales (eventuales) se ven afectados por los cambios de gobierno. Y el 46% del personal de confianza carece de certidumbre laboral.

En la carrera administrativa se observa que sólo un 5% de funcionarios municipales han hecho una verdadera carrera en la administración municipal (dos o tres periodos de gobierno), 60% nunca habían tenido una experiencia previa en la administración municipal y tienen una antigüedad en el puesto menor a un año, lo que indica que se dan rotaciones frecuentes al interior de esa corta experiencia, lo cual agrava el problema.

En los presidentes municipales, se observa que un 40% tiene una carrera universitaria, un 11% nivel de bachillerato, 15% secundaria o carrera comercial y 33% escolaridad primaria o menos. Se observa además, que menos del 40% de los funcionarios tienen una licenciatura. Y sólo un 20% de las administraciones municipales del país lleva a cabo actividades de capacitación y desarrollo de personal. Los pocos que capacitan, lo hacen sin partir de diagnósticos adecuados para atacar los puntos críticos de la capacitación.

- El Servicio Municipal de Carrera es un sistema articulado de manera racional, que optimiza los procesos de la administración de personal municipal, que garantiza al individuo una trayectoria laboral dentro de una institución, con base en la equidad, estabilidad y permanencia, Sus características esenciales son el ingreso por concurso o examen, un ascenso por méritos o antigüedad, la neutralidad política y la profesionalización. Con la finalidad, de eficientar la labor de la municipal, reflejo de la mejora en el factor humano”.
- Doce estados han hecho modificaciones en su leyes orgánicas municipales con la finalidad de impulsar la creación, o dejar sentadas las bases para un futuro Servicio Municipal de Carrera. De estos, sólo ocho estados denominan su ordenamiento para los recursos humanos como Ley de Servicio Civil de Carrera, y abarcan tanto a el Estado como a los Municipios. Hasta ahora, el Municipio de Tlanepantla será el primer municipio donde se instrumente un Reglamento del Servicio Civil de Carrera a los servidores públicos del Ayuntamiento local [los primeros que participarán en la profesionalización administrativa serán los mil 200 empleados del Organismo Descentralizado Operador del Agua de esta ciudad].
- Las razones que han neutralizado el impulso por implantar un servicio municipal de carrera, son de carácter: a) político (presidencialismo a escala [Gobiernos subnacionales], la existencia de un sistema político centralizado, déficit democrático, cabildos débiles); b) administrativo (Administración Pública

viciada [fuente de representación corporativa y clientelar, con compadrazgo, amiguismo y nepotismo], recursos económicos escasos); c) jurídico (fragilidad en su marco normativo), y d) económico (en el ámbito federal es difícil el pensar en instaurar el SSC en toda la AP, significa un reto presupuestal casi imposible, sería aún más para los municipios el intentarlo).

- El término de un régimen de más de 70 años, y la llegada de un nuevo gobierno con otro matiz partidista, genera la oportunidad, al menos en el discurso, de impulsar transformaciones importantes tendientes al fortalecimiento de los gobiernos locales. Además ya anteriormente se han observado experiencias aisladas de gobiernos municipales, de diversos partidos en el poder, que de manera extraordinaria, fomentan nuevos sistemas y estructuras administrativas, que fortalecen la institucionalidad del nivel de gobierno. Esto a sido resultado de la nueva premisa de acción que han asumido los municipios, se esta observando, como señala Cabrero una creciente ola descentralizadora de abajo hacia arriba. En el que los gobiernos municipales están innovando para mejorar el nivel de respuesta a la ciudadanía. La causa más importante es la posibilidad real de alternancia en el poder. Para mantenerse en las preferencias del electorado, el municipio adquiere una mayor presión sobre los resultados de gestión, así que se ve en la necesidad de experimentar, innovar con nuevas formulas, como lo sería el Servicio Municipal de Carrera, que vuelvan eficaz la acción del gobierno. Al darse cuenta que las soluciones no llegan de arriba hacia abajo, algunos municipios se están convenciendo de que se pueden idear nuevas formas de solución a los viejos problemas.
- Se esta ante una etapa de cooperación, y compensación entre los distintos actores sociales, en la cual es de vital importancia el bienestar social. Esfuerzos como los emprendidos por el CEDEMUN, la Fundación FORD, el INEGI, el CIDE, la UNAM, el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", el Centro de Estudios para la Reforma del Estado, el Centro de Estudios

Estratégicos para el Desarrollo, y el Colegio de la Frontera Norte, en investigaciones como el Censo Municipal de 1995, la elaboración de la Agenda para la Reforma Municipal de 1995 y de 1998, o el apoyo del Programa Franco - Mexicano de Cooperación Municipal que ofrece asistencia técnica especializada a Estados y municipios para instaurar el SCC Estatal y/o Municipal, significan una etapa de construcción de voluntades entre la sociedad civil, la academia, el gobierno, y gobiernos extranjeros, en el cual el municipio esta siendo beneficiado enormemente. Impulsos de este tipo, enfocados a soluciones tales como la idea de implantar un SMC, amplían el panorama de discusión a nivel nacional, colocándolo en un plano más concreto, más allá del discurso político.

- La Agenda para la Reforma Municipal (1998) ha arrojado, que de un total de 127 propuestas para la Profesionalización del servidor público, sólo 60 son referentes al tema del Servicio Civil de Carrera Municipal; y 66 propuestas son para el establecimiento de un programa continuo de capacitación, y sólo una propuesta para la creación de instituciones capacitadoras. Esto implica que los municipios están más interesados en capacitar, que en implantar un sistema de carrera; si esto no resuelve estructuralmente el problema, permite avanzar actualizando de manera ad hoc a los funcionarios en las innovaciones y cambios tanto legales y tecnológicos como administrativos que suceden en el entorno local.

✓ **Bibliografía del capítulo.**

Libros

1. BURGOA, Ignacio (1976). "Derecho constitucional mexicano", Porrúa, México. p. 827.
2. CABRERO, Mendoza Enrique (1995). "La nueva Gestión Municipal en México. Análisis de las experiencias innovadoras en gobiernos locales", México, Miguel Angel Porrúa – CIDE, México.
3. CEDEMUN (Segob) e INEGI (1997). "Censo: Los municipios de México en 1995", SEGOB, México.
4. CPEUM Comentada (1997). "Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", México, Editorial Porrúa, décima edición, pp. 1151-1167, Tomo II.
5. GARCIA del Castillo, Rodolfo (1995). "Análisis y Diagnóstico del Municipio Mexicano" (partes 1 y 2), Documentos de Trabajo, CIDE, núm. 32 y 33, México.
6. GUILLÉN López, Tonatiuh - Coord. Gral. [et al.] (1998b). "Agenda de la reforma municipal en México", IIS – UNAM, CIDE, CESEM, CERE, CEDEMUN, COLEF, FUNDACIÓN FORD, México. p. 231
7. GUILLÉN López, Tonatiuh "Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios del norte de México". Mimeo, p. 8.
8. HARO Bélchez, Guillermo (2000). "Servicio Público de Carrera: Tradición y perspectivas". Porrúa - INAP, p 285.
9. INAP (1989). "Manual de Administración de Personal", INAP - BANOBRAS, Colección de manuales de administración y organización Municipal, núm. 7, México, p. 122.
10. INAP (2000). "Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México" Estudio Introdutorio de Guillermo Haro Bélchez, INAP, Tomo I, México., pp. XVIII – XXXII
11. INEGI – SEDESOL (2000). "Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000; Resultados Nacionales". Sedesol, México.
12. INEGI (2000). "Censo General de Población y Vivienda 2000", México.
13. OCHOA Campos, Moises (1968). "La Reforma Municipal. México". Porrúa. 2a edic. pág. 14.

14. ZICCARDI, Alicia. (1995). "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en Ziccardi, Alicia (Coord.). "La tarea de Gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas", UNAM – PORRUA, México, p. 13 – 37.

Revistas

1. AMMAC y AALMAC, (2000). "Los municipios en México después del PRI", en Revista Contactar, 6 de octubre, Bs. As. Argentina.
2. CABRERO, Mendoza Enrique (1998). "Capacidades innovadoras de municipios mexicanos", en Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, Año LVIII, Núm. 3, Julio – Septiembre, pp. 73 - 97
3. HOLMOS Montaña, A. René (1989). "Propuesta de implantación del servicio civil de carrera", en Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal: Administración Estatal en México, INAP, México, núm. 33, enero - abril, pp. 171 - 173.
4. THOMAS J. Anton (1989). "American Federalism and Public Policy: How the system Works", N.Y., Random House, 1989, p. 3. Citado en Rodolfo García del Castillo, "Los gobiernos locales en México ante el nuevo federalismo", Revista Política y Cultura N° 7, otoño 1996, UAM, p. 101.
5. ZEDILLO, Ernesto (1995). "Un nuevo federalismo para fortalecer la unidad nacional", Palabras del Presidente de la República en el Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, Guadalajara, Jalisco, 29 de marzo de 1995, en revista Enlace, CNCPyAP, núm. 36, marzo - abril, México. pp. 31-32

Documentos electrónicos (revistas y otros).

1. ACOSTA Arévalo, José Octavio (2001). "Lectura de la Declaración del Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera", México, D.F., viernes 26 de Octubre del 2001, México. Archivo electrónico proporcionado por José Octavio Acosta Arévalo, Director de Capacitación y Profesionalización del Servicio público Local del CEDEMUN y Coordinador General del Foro.
2. CABRERO Mendoza, Enrique (2000) [activo junio 2001]. "Hacia la construcción de una Agenda para la Reforma Administrativa Municipal en México", Serie cuadernos de debate, Agenda para la Reforma Municipal – CIDE, México. Disponible en Internet: <http://www.municipio.org.mx/>.

3. CARRILLO Luvianos, et. al.(1998) [activo diciembre del 2001]. "Introducción al Gobierno y la Administración Municipal", en materiales enviados al Curso Virtual de Gestión Municipal. Red de Información Municipal, Curso Virtual de Gestión Municipal del 3 de agosto al 10 de Octubre 1998, México. Disponible en Internet: <http://www.rim.unam.mx/CURVIR/NA37.htm>
4. CEDEMUN (1998) . "Los Municipios de México: información para el desarrollo. Glosario de Administración Pública Municipal". México. Secretaría de Gobernación. 1 disco compacto tercera edición, enero de 1998.
5. CEDEMUN (2001). "Datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, IDESOL – SEDESOL. Presentados en el Foro Permanente de Asamblea Constitutiva del Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera, por la Lic. Cecilia Loría Savión, Presidenta del Instituto de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social". Viernes 26 de Octubre del 2001, México. Archivo electrónico proporcionado por José Octavio Acosta Arévalo, Director de Capacitación y Profesionalización del Servicio público Local del CEDEMUN y Coordinador General del Foro.
6. CEDEMUN – SEGOB (2001). [activo a noviembre 2001]. "Programa Nacional para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales", México, Disponible en Internet en: <http://www.e-local.qob.mx/profesion.htm>
7. CONZUELO Ferreira, Ma. del Pilar (1999) [activo febrero 2001]. "Profesionalización y Sistema de Gestión de Recursos Humanos", CLAD, Cuarto Congreso, Tema 6: Políticas y Gestión Pública en el ámbito regional, local e intergubernamental, Punto 6.2: Modelo de gestión pública para la administración pública local: el caso de una entidad federativa. Venezuela. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
8. FEDERACIÓN Mundial de Ciudades Unidas y el Centro Francés de la Función Pública Territorial (2000) [activo junio 2001]. "Programa Franco - Mexicano de Cooperación Municipal: sesión de trabajo con las autoridades del Estado y los municipios de Hidalgo, para la creación de un sistema regional de profesionalización de funcionarios", Embajada de Francia en México, Hidalgo, Agosto, México. Disponible en Internet: <http://perso.wanadoo.fr>
9. FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge (2001) [activo junio 2001]. "La Reforma de 1999 al artículo 115 constitucional", en Cuestiones Constitucionales - Revista Mexicana de Derecho Constitucional, UNAM, sección comentarios legislativos, número 4, enero - junio 2001, México. pp. 241-254. Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/>
10. GONZALEZ, José Alberto (2000) [activo junio 2001]. "Formas de organización y participación política en comunidades mayas", Informe de Investigación, Programa Nexus Municipal de US/AID. en Soto Ramírez, Carlos Arturo (2000). "El Servicio Municipal en los pueblos Mayenses" Periódico la Hora. Sección:

usted que opina. Guatemala de la Asunción, sábado 26 de agosto del 2000. Disponible en Internet: <http://www.lahora.com.gt/>

11. GUILLÉN López, Tonatiuh (1998a) [activo enero 2001]. "Gobiernos municipales en México. Modernización política, federalismo y desarrollo regional", en Red de Información Municipal. Lista de materiales enviados al curso virtual de Gestión Municipal, México. Disponible en Internet: <http://www.rim.unam.mx/>
12. INDESOL (2001) [activo noviembre 2001]. "Programa de Capacitación Permanente de Autoridades Locales y Servidores Públicos Estatales y Municipales", SEDESOL, Poder Ejecutivo Federal, México. Disponible en Internet: <http://www.indesol.qob.mx/>
13. MUÑOZ, Alma E. (2001) [activo noviembre 2001]. "40 por ciento de ediles sólo tiene educación básica: SEDESOL - INEGI", Periódico la Jornada, jueves 8 de marzo del 2001, México. Disponible en Internet: <http://www.jornada.unam.mx/>
14. RAMÍREZ Rojas, Lern Margot (2000) [activo junio 2001]. "La Administración Municipal", Congreso de Perú, Perú. Disponible en Internet: <http://www.congreso.gob.pe/>
15. SHyCP. (2000) [activo noviembre del 2001]. "Exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001: Servicios Personales del Poder Ejecutivo Federal y la Calidad de Gobierno", Subsecretaría de Egresos, Poder Ejecutivo Federal, Disponible en Internet en: <http://www.shcp.sse.qob.mx/>
16. SHyCP. (2002). [activo a Abril 2002]. "Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2002", Subsecretaría de Egresos, México, Disponible en Internet en: <http://www.shcp.sse.qob.mx/>
17. TLANEPANTLA, Ayuntamiento (2001) [activo octubre 2001]. "Tlanepantla inicia el Servicio Civil de Carrera", noticia núm. 198. Tlanepantla de Baz, Estado de México, México, Disponible en Internet: <http://www.tlanepantla.qob.mx/>

Conferencias y Foros

1. PICAZO Molina, Rodolfo C.P. (2001). "Participación en la Asamblea Constitutiva del Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera". Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Hidalgo como representante de los Gobiernos de los Estados Miembros del Foro. CEDEMUN, Salón Fiesta del Hotel María Isabel Sheraton, viernes 26 de Octubre de 2001, con la participación de 150 personas representantes de 18 Dependencias Federales, 16 Entidades Federativas, 7 Ayuntamientos, 18 Organizaciones e Instituciones y 8 Medios de Comunicación.

Ordenamientos Jurídicos

1. Código Municipal para el estado de Coahuila de Zaragoza. Publicado el 1 de Octubre de 1999
2. Decreto numero 164, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Publicado el 2 de marzo de 1993.
3. Decreto número 41, Ley de Servicio Civil para el Estado de Sonora, Publicada: 16 de agosto de 1977, Última reforma el 29 de diciembre de 1994.
4. Ley de Servicio Civil de Zacatecas, Publicado el 19 de diciembre de 1984. Última reforma el 11 de septiembre de 1996.
5. Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos, Publicado el 6 de septiembre del 2000
6. Ley de Servicio Civil del Estado de Nuevo León, Publicado el 26 de Junio de 1948, Última reforma el 24 de diciembre de 1993
7. Ley de Servicio Civil para los Empleados del Gobierno del Estado. Publicado el 28 de diciembre de 1963. Oaxaca.
8. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, Publicado el 28 de Marzo del 2001
9. Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California. Publicada en el Periódico Oficial No. 29, de fecha 20 de octubre de 1989, Sección I, Tomo XCVI.
10. Ley del Servicio Civil del Estado y Municipios de Chiapas, Publicado el 1 de Mayo de 1992.
11. Ley Estatal de Servicio Civil, Publicado el mes de abril de 1992. Veracruz.
12. Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California, Publicada el 30 de septiembre de 1989, Reformada el 26 de julio de 2000
13. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, Publicada el 25 de julio de 1997. Última reforma el 28 de diciembre de 1999.

Documentos Oficiales

1. CÁMARA DIPUTADOS. (2002). "Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002". Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Decreto publicado en el Diario Oficial, el 1 de enero de 2002, México.
2. GOBIERNO DE AGUASCALIENTES (1998). "Plan Nacional de Desarrollo de Aguascalientes 1998-2004", Aguascalientes, México.
3. GOBIERNO DE VERACRUZ (1999). "Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004", Veracruz, México.
4. GOBIERNO DE AGUASCALIENTES (1998). "Plan Nacional de Desarrollo de Aguascalientes 1998-2004", Aguascalientes, México.
5. GOBIERNO DE VERACRUZ (1999). "Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004", Veracruz, México.

Bibliografía de Referencia

Libros

1. CABRERO, Mendoza Enrique (1999). "Gerencia Pública Municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", México, Miguel Angel Porrúa.
2. CORPORACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR. (1999) "Gobierno Municipal", Ed, Printed, El Salvador.
3. CHAVES Mata, Mario Alberto (2000) "Introducción del Sistema de Méritos de los Gobiernos Locales". Costa Rica.
4. GARCIA del Castillo, Rodolfo y Martha B. Y. Gutiérrez (1996). "Gestión y Política de los servicios municipales en México reflexiones sobre sus perspectivas", en Política Pública y Gobierno Local", Materiales de Trabajo, CNCPyAP, México, pp. 207-229.
5. GOBIERNO DE NICARAGUA (1997). "Sistema de Servicio Civil", Gobierno de Nicaragua, UCRESEP.
6. INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL. "Ley Orgánica", Decreto #1132, Guatemala.
7. MARÍN Oscar (1989). "Evolución Histórica del Régimen Municipal". EUNED, Costa Rica.

8. SALMERÓN, Fernando I. (1987). "El municipio en la antropología política", en Bohem de Lameiras, Brigitte (coord). "El Municipio en México", Colegio de Michoacan, México, p.119.

Revistas

1. CAMINO Martínez, Angel (1981). "El municipio en México: Su situación actual", en Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP; México, núm. 3, julio – septiembre. pp. 17-22
2. LA GACETA (1997). "Ley de Municipios Leyes núm. 40 y 201", en La Gaceta, Nicaragua
3. MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo (1981). "Naturaleza y evolución del municipio de México", en Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP; México, núm. 3, julio – septiembre. pp. 13-16

Documentos electrónicos

1. BAHENA Flores, Alejandro [PAN] (2000) [activo mayo 2001]. "Ponencia: Municipio Mexicano del Siglo XXI", en Encuentro Nacional de Legisladores de los estados. El municipio mexicano del siglo XXI; tema: Orden de Gobierno Municipal; 17 y 18 de noviembre del 2000, México, D.F. Disponible en Internet: <http://www.municipio.org.mx/>.
2. GARCIA del Castillo, Rodolfo (1998) [activo enero 2001]. "Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales. Un marco general de estudio" (artículo), en ANAYA Cadena, Vicente (coord.). El gobierno y la gestión municipal en México. CNCPyAP; Centro de Estudios de Desarrollo Regional, Estatal y Municipal; Gobierno del Estado de Tlaxcala, México. Disponible en Internet: <http://www.cide.mx>

CAPITULO 4

Una nueva oportunidad: las propuestas

"Hay soluciones para los principales problemas de nuestro tiempo, algunas muy sencillas, pero requieren un cambio radical en nuestra percepción, en nuestro pensamiento, en nuestros valores. Nos hallamos sin duda en el inicio de un cambio fundamental de visión en la ciencia y la sociedad, un cambio de paradigmas tan radical como la revolución copérmica ..."
Frijof Capra (La Trama de la Vida, 1998)

El avance en la lucha por una democracia mexicana – haciendo referencia a los resultados electorales del 2 de julio del 2000 cuando el PRI perdió la presidencia de la república -, comenzó a cambiar, según Juan Pablo Guerrero (2000), la condición de la administración pública⁵⁵ y del panorama del país. Bajo la lupa de este teórico se presentan las siguientes situaciones:

- El escenario de la contienda política y del reclutamiento del personal político pasa de la burocracia a la arena de las elecciones y los partidos políticos. Se distinguen por lo tanto los políticos de los funcionarios públicos.
- El Congreso con la creciente independencia, se convierte en el órgano de la representación, pues ahí se deciden las reformas y montos de asignación de recursos, así como las reglas del juego formales – leyes – que regulan la vida de los sectores sociales; esto debido a que no hay mayoría absoluta.
- Generó una verdadera división de poderes, que ofrece al Congreso su papel de legislador y de supervisor del ejecutivo y sus administraciones, es decir, una instancia de control.

En pocas palabras, se ha generado que el personal público que antes aseguraba su espacio mediante reacomodos con grupos o camarillas con quienes tenían lazos y complicidades, ahora sufran de una incertidumbre laboral, ya que la lucha política se traslada de la administración pública al campo electoral. La democracia resulta un peligro para los que vivían en ese antiguo sistema; así "los que tienen

⁵⁵ Reconocer que en la esfera política suceden cambios importantes que modifican las estructuras y cuotas de poder, significa que el ámbito institucional del gobierno y la administración pública también es influido por las prácticas electorales y partidistas. Uvalle, Ricardo. "La importancia del cambio político en México y su influencia en el Gobierno y la Administración Pública". en Ensayos: Políticas Públicas y Gobierno Local, UNAM, CNCyAP, Fundación Ford, México, 1998b, p.24

vocación política, irán a los partidos o iniciarán una carrera política, distinguiéndose así los funcionarios públicos de los políticos electos" (Guerrero, Juan Pablo, 2000: 18; Arellano, 2000b: 141).

De esta manera el juego político no puede ser controlado dentro de la administración pública, dado que ahí ya no está el centro de la competencia política. Ahora de lo que se debe preocupar el gobernante es que la burocracia le facilite la consecución de los programas y las políticas de manera exitosa, para que le asegure con ello su continuidad en el Gobierno. Y para ello le será necesario mejorar la capacidad de respuesta de los funcionarios, profesionalizándolos⁵⁶ para que respondan eficientemente al Congreso de la Unión, y al electorado.

A este panorama visualizado por Guerrero, se suma también la forma de administrar del Presidente⁵⁷ de extracción panista, el cual señala: "Encabezaré un gobierno de transición plural e incluyente, capaz, con visión de Estado y con altos estándares de honradez y calidad" (Macroeconomía, 2000). Con este lenguaje se instalaron los empresarios en el gobierno, encabezados por Vicente Fox, quien dirige a una "generación de políticos y administradores del Estado que tienen su postura ideológica muy cercana a los valores que se nutren de la actividad empresarial" (Uvalle, Ricardo. 2001a).

Vicente Fox señala: "este Gobierno tiene el propósito de imprimirle eficacia a sus acciones hasta un grado óptimo, acabar con el burocratismo, terminar con la corrupción y el despandio" (2001). "Acotaré las funciones que le restan eficacia a la gestión gubernamental en perjuicio de toda la sociedad... tenemos que ponerle

⁵⁶ Un cambio previsible en el mundo complejo del Gobierno y Administración Pública, es la necesidad de profesionalizar al servicio público. Si el juego del poder apunta por una mayor alternancia tanto en los cargos legislativos como en la dirección ejecutiva, es importante asegurar la continuidad, el desarrollo y la estabilidad de la función pública. Es fundamental situarla al margen de los vaivenes partidistas, ideológicos y políticos. Uvalle, Ricardo. *Ibid.* p.38

⁵⁷ "El prejuicio de que la oposición es un riesgo en el gobierno por falta de experiencia es un mito que ha quedado rebasado. También el miedo a una virtual ingobernabilidad que sería el producto de los gobiernos divididos ha resultado ser una falacia..." Ramírez, Juan M. "Pluralidad política y administración pública. Los retos del cambio", en *Revista RAP*, "La Administración y el Pluralismo", INAP, núm. 96, 1997, p. 148

fin al centralismo político y administrativo y promover el fortalecimiento de nuestro federalismo para impulsar el desarrollo de las regiones y la viabilidad de los municipios a partir de su vocación, de sus recursos y de las expectativas de sus comunidades" (Macroeconomía, 2000), así como optimizar la función pública al instaurar un servicio civil de carrera (Reforma, 2001).

Sin duda, al parecer el panorama señalado por J. Pablo Guerrero y el lenguaje empresarial de Vicente Fox, dan muestras aparentes de que la situación de la AP esta cambiando, sin embargo se presentan situaciones que pondrían en tela de juicio dicha aseveración, tal es el caso de mecanismos como el utilizado para la selección de los Secretarios de Estado, que aunque resulte innovador ser el primer presidente en el mundo que llama cazadores de talentos (head hunters) - agencias como Smith Search y Korn Ferry International - para la actividad pública, finalmente el efecto buscado fue diferenciarse de los rituales de partido, cuando el PRI "destapaba" los nuevos secretarios dando lectura a interminables listas burocráticas, pero que al final, en esencia resulto ser lo mismo.

A pesar de lo anterior, no puede negarse que la Administración Pública mexicana ha cambiado para bien o para mal; y aunque aún parece lejana la posibilidad de mejorarla a un grado óptimo, se debe seguir avanzando en la búsqueda instrumentos para lograrlo. Es ahí donde la idea de un sistema de carrera como el civil sería una opción por donde empezar. Parecen haber las condiciones y voluntad en el entorno para su instauración, existen actores clave que se muestran a favor de dicho proyecto. Véanse a continuación algunas razones que podrían influir en la postura de cada uno de ellos:

- a) Al Presidente de la República le convendría la instauración de un sistema que le dé continuidad a sus políticas públicas de una forma eficiente y con el menor grado de intrusión de las demás posturas políticas, al mismo tiempo que, en el caso de una eventual derrota de su partido, le convendría mantener a algunos de los funcionarios que se identifican o identificaron con sus intereses y propuestas.

- b) Los partidos políticos siempre se han quejado de la forma en la que se manejan los programas gubernamentales, sobre todo en época de elecciones. La instauración de un servicio civil, garantizaría, hasta cierto punto, la canalización de los recursos de una forma más eficiente y de acuerdo a los programas y acciones que se seleccionen en el congreso en donde todos tienen presencia y participación, lo que redundaría en un manejo menos politizado de las distintas políticas públicas, e incluso en una forma de combatir la corrupción existente.

- c) A los miembros del congreso también les conviene, ya que con la profesionalización de los funcionarios de la rama ejecutiva y con la separación formal entre las labores políticas y administrativas, se facilita el trabajo de los congresistas en cuanto a la recuperación del poder legislativo como la arena natural de las negociaciones entre los distintos actores sociales y privados, dando fuerza y solidez a su labor.

- d) Para finalizar, al público en general le conviene una administración profesional, ya que uno de los mayores reclamos de la ciudadanía actualmente es la ineficacia y la ineficiencia con las que son llevadas a cabo las acciones gubernamentales, y una buena forma de lograr mejorar los servicios públicos dotados por las diferentes agencias es la instauración del servicio civil de carrera.

Parece ser una opción promisoriosa, pero cómo instaurarlo y qué estrategia usar.

4.1. Las propuestas

Más allá de las condiciones aparentemente alentadoras, aún hay una serie de obstáculos que son un enorme reto a vencer para lograr implantar un SCC y que Juan Pablo Guerrero (1999) enumera de esta manera: 1) la consolidación de la separación – autonomía - de poderes; 2) Ineficiencia y desacreditado del sistema judicial; 3) los sistemas de rendición de cuentas que son casi inexistentes; 4) la AP, sobrereglamentada con normas escritas, funcionan con lógicas y reglas no escritas; 5) esta informalidad se ha convertido con un arreglo institucional; de ahí que la corrupción, el fraude, el patrimonialismo burocrático, el clientelismo, el oportunismo y la ineficiencia se ha institucionalizado; y 6) el sistema de grupos de camarillas, regulado por reglas informales, ha institucionalizado un sistema que desfavorece la confianza, objetividad y las posibilidades de evaluación entre pares.

El problema radica en ¿qué se tiene que hacer para vencer estos retos?. No se ahondará en el tema de los requerimientos técnicos, mecanismos y procesos con los que debe contar el SCC, sin embargo el análisis se enfocará en aquellas necesidades centrales que condicionan la existencia de un sistema de SCC para el caso de "México", según algunos teóricos del tema. (Véase cuadro 25 al final de la sección).

4.1.1. Instauración de un sistema de carrera eficiente orientado a ofrecer resultados – Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer

Moctezuma Y Roemer (2000: 215), establecen que se necesita un sistema que establezca reglas claras para el ingreso y promociones, convocatorias transparentes, jurados intachables y conocedores; requisitos severos tanto para entrar como para permanecer en el servicio; remuneraciones de acuerdo al desempeño; inducción a los puestos acorde a la misión institucional y a las necesidades reales de los ciudadanos. Para conocer de manera más específica, estas propuestas, véase el siguiente cuadro:

CUADRO 24

| PROPUESTAS DE MOCTEZUMA Y ROEMER | |
|---|---|
| La estructura Institucional | Debe ser Flexible acorde a las necesidades particulares de cada órgano de gobierno. Debe estar basada en el mérito, igualdad de oportunidades y rendición de cuentas. |
| El sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa | <p>Debe estar dado en base a un nuevo catálogo funcional de la administración pública que no esté fincado exclusivamente en criterios de orden presupuestal, sino en la idoneidad entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño.</p> <p>Debe ser público desde su concepción hasta su capacidad de convocatoria. Los puestos no deben depender del examen abierto, mediante procedimientos claros y transparentes.</p> |
| La capacitación | <p>Debe estar vinculada con el desempeño presente y futuro del funcionario en cuestión. Debe tomar en consideración la detección de las necesidades con base en el puesto, el desarrollo y la evaluación de la propia capacitación.</p> <p>Debe estar vinculada a convenios con instituciones de educación media y superior y con los institutos de investigación científica y tecnológica, que permitan el logro de economías de escala con el capital humano ya existente, y que permitan a las universidades involucradas con la materia de política pública, administración y gobierno conocer y tener in diagnóstico actualizado sobre qué es "lo que hace falta" y, con base en ello, preparar a estudiantes de manera adecuada a las necesidades del mercado laboral imperante.</p> <p>Debe estar constituida también por elementos institucionales informales (conformación de expectativas certeras, estableciendo a los sujetos de capacitación, que si toman su capacitación son susceptibles de obtener un ascenso; y establecimiento de una nueva cultura organizacional).</p> |

Continúa ...

| PROPUESTAS DE MOCTEZUMA Y ROEMER | |
|-------------------------------------|---|
| La evaluación del desempeño | <p>Debe estimular una actuación sobresaliente, e identificar y separar a los miembros cuya actuación no cubra los niveles mínimos requeridos.</p> <p>Debe estar vinculada directamente a los resultados efectivamente obtenidos por el servidor profesional (en función de los requerimientos de la ciudadanía), a las áreas o unidades a las que corresponde y a la institución de la que forme parte. En dicho sentido, las áreas o unidades deberán diseñar mecanismos propicios para asegurar que la calificación de cada uno de los funcionarios de la carrera administrativa no dependan solamente del juicio parcial de sus jefes, ni de comisiones neutrales encargadas de realizar las evaluaciones, sino también de la sociedad que recibe los beneficios (o los padece).</p> |
| El sistema de compensaciones | <p>Deberá estar determinada en cada una de las dependencias respectivas en función de sus necesidades (se deberá consensar criterios con la SH y CP), y con base en axiomas de igualdad de oportunidad, imparcialidad, transparencia y vínculo a resultados.</p> |
| En la seguridad | <p>La separación se deberá ponderar el hacerlos acreedores de un retiro digno a través de una indemnización que el sistema pueda comprometerse a ofrecer. Por el otro lado, aquellos funcionarios que por razones de mala conducta o mal desempeño sean removidos de sus cargos, no deberán recibir indemnización alguna.</p> |

Fuente: Elaborado con base en Moctezuma, Esteban y Andrés Roemer, (1999), "Por un Gobierno con Resultados", México, ed. FCE, pp.213 - 222

En resumen, los elementos propuestos por Moctezuma son: instaurar un sistema que defina misiones claras y se sujete a indicadores de desempeño orientados a resultados; constituir 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 servicios público en función del mérito.

Sin duda alguna la propuesta de Esteban Moctezuma es de las más completas, pero no demeritando el hecho de que tomo partes de la Ley propuesta por la OCDE, su propuesta sólo menciona como debe funcionar el mecanismo de un servicio de carrera, y no menciona la instrumentación previa a su existencia, al igual que no considera algunos puntos de interés en el funcionamiento adecuado de un sistema como este, tales como la existencia de un código ético; tampoco

toma en consideración las condiciones de la cultura organizacional, de las cuales depende el funcionamiento exitoso de este tipo de sistema de personal.

4.1.2. Los pesos y contrapesos – Juan Pablo Guerrero Amparan [CIDE]

Con base a Juan Pablo Guerrero (2000: 28), se puede hacer un esbozo de lo que debería contener de fondo un SCC, aparte de las condiciones técnicas inherentes para su funcionamiento (refiriéndonos a los procesos, principios, etc.). Él menciona, que sin duda alguna la **profesionalización** es un imperativo para mejorar el funcionamiento de la A.P., pero no es el fin último en la cadena de soluciones. La **meritocracia**, sin duda alguna, también ayudaría a la reducción de la ineficiencia y al apego a la norma y los programas.

Pero algo que sin duda fortalecería las condiciones de un sistema de SCC, sería el acompañamiento estratégico de **pesos y contrapesos**⁵⁸ en la AP, los cuales son inexistentes. Al parecer una de las primeras medidas que favorecen las condiciones de esos contrapesos, es avanzar en la **transparencia** y la **rendición de cuentas**. Visión compartida por el Presidente Vicente Fox y expresada en el PND 2001-2006⁵⁹, que establecerá una nueva relación de confianza con la sociedad (Fox, Vicente. 2001).

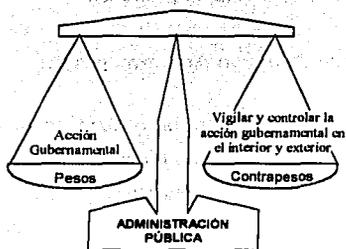
En suma, un sistema de SCC en la Administración Pública mexicana debe necesariamente contar con:

- a) Profesionalización
- b) Meritocracia
- c) Pesos y contrapesos en la Administración Pública

⁵⁸ "El camino hacia las formas más complejas de organización exige de un desarrollo paralelo en las instituciones: su ausencia pone en peligro el orden político. Es necesario restablecer mecanismos que permitan equilibrios (pesos y contrapesos) entre las diversas fuerzas, que eviten el abuso del poder, y que sean suficientemente flexibles para adaptarse a las cambiantes condiciones de la realidad". Centro de Investigación para el Desarrollo (1990). "Reforma del sistema político mexicano. Condición para la modernización". Ed. Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., Serie Alternativas para el Futuro. México, p.30

⁵⁹ Estas acciones: la transparencia y la rendición de cuentas forman parte de las cinco normas básicas de la acción gubernamental. Véase: Poder Ejecutivo Federal (2001). "PND 2001-2006", México, mayo, p.39.

GRAFICA 11



Fuente: Elaboración propia

La AP demanda la creación de contrapesos (mecanismos de vigilancia de las acciones gubernamentales) Gráfica 11. Para facilitarlos, es necesario trabajar en la transparencia de la acción gubernamental, y en la rendición de cuentas. Pero hay que mencionar que estos contrapesos deben impulsarse tanto en el interior de la AP (procesos y controles internos) como en el exterior⁶⁰ (el congreso y su órgano de vigilancia).

Si se continúa con un sistema de control deficiente, se seguirá generando inercias burocráticas que diluyen la responsabilidad entre los funcionarios inamovibles (y generalmente indiferentes ante problemas de desempeño).

Un SCC profesionalizado, meritocrático, con una Administración Pública de contrapesos habilitada por la transparencia y la rendición de cuentas, sin duda alguna refuerza y obliga al buen funcionamiento del funcionariado público en la carrera administrativa y por ende a la AP.

Indagar en el conjunto de estructuras institucionales que deben crearse para instituir un servicio civil en México es una tarea mayor, cosa que no corresponde a esta investigación. Sin embargo se ofrece otro panorama que posibilitaría la pertinencia de un Sistema de Carrera, y este es el de la reforma Constitucional.

⁶⁰ Se habla de un control de la acción gubernamental internamente o autoreferenciada, en el sentido de una rendición de cuentas interno, responsabilidad de los funcionarios públicos y transparencia en sus acciones como control del ejecutivo federal ante su burocracia. Y se habla de un control de la acción gubernamental externamente o entre poderes, en el sentido de una rendición de cuentas entre los poderes de la Unión (legislativo, ejecutivo y judicial), pesos y contrapesos, transparencia en las acciones gubernamentales y la información sobre ésta como controles públicos que la sociedad y el ciudadano cuentan para hacer rendir cuentas al ejecutivo.

4.1.3. Consideraciones organizacionales para el diseño de un SCC – David Arellano Gault [CIDE]

Arellano, propone una serie de elementos de discusión que, desde el ángulo estrictamente organizacional, parecieran ser pertinentes para el diseño e implementación de un SCC (Arellano, David. 2000b: 142-146):

Arellano considera, en primer lugar, al SCC como un "sistema de evaluación artificial" que ha estado sustentado en criterios generales. Señala que, en vez de que el sistema SCC este sustentado en las condiciones de evolución y desarrollo particular de las organizaciones y sus partes (criterios generales). Debería estar sustentado en esquemas de evolución y desarrollo con base a razones internas, es decir, partir de las propias necesidades particulares de la organización (competencia, turbulencia contextual, dinámica de los grupos internos y de los accionistas [stakeholders], cultura organizacional).

Así que propone que éste sistema de evaluación artificial (SCC), esté sustentado esencialmente en razones y criterios que establezcan un equilibrio entre los criterios externos y los internos. Propone dividir tales condiciones de equilibrio en dos dimensiones: la "institucional y la intraorganizacional" (Arellano, David. 2000b: 143).

Su propuesta esta dirigidas bajo los siguientes argumentos:

La "*dimensión institucional*". El surgimiento o el sustento de un SCC, puede ser por motivo político (la coyuntura), o por complejidad organizacional (condiciones técnicas, sociales o políticas a las que se enfrenta la organización).

La "*dimensión intraorganizacional*". Las organizaciones no son monolitos o máquinas que reaccionen automáticamente a las órdenes, están compuestas por personas en esquemas de acción colectiva cooperativa que tienen intereses, preferencias y motivaciones.

Existe la posibilidad de que los motivos (externos o internos) que obligan a la existencia del sistema, se modifiquen en el tiempo y por lo tanto el sistema tenga procesos de cambio y adaptación especificados de antemano incluyendo la desaparición o una transformación radical.

La propuesta:

Por ello, si se requiere la evolución de la organización hacia nuevas configuraciones, un "servicio civil proactivo" podría funcionar. Un servicio civil proactivo considera la evolución de las organizaciones. Tiene un plan para tratar con tal evolución y busca incidir en los elementos que aceleran o dirigen tal evolución hasta lograr un esquema más autónomo.

Desde el punto de vista de la dimensión organizacional, el ideal es alcanzar un equilibrio entre las necesidades de una regulación externa, impuesta y general y las condiciones de desarrollo particular interno de cada organización. *Pareciera entonces que, si es indispensable la instrumentación de un sistema de este tipo, sería conveniente tomar en cuenta las opciones de flexibilidad y particularidad que permitan a cada organización adaptar algunos de los principios generales a condiciones específicas.*

Debe el sistema de SCC tomar en consideración que existe una dinámica organizacional que cambia con el tiempo y que se adapta a diferentes condiciones. Probablemente sea buena idea diseñar estos sistemas de tal manera que estén abiertos a aprender del error, a observar las capacidades de adaptación (incluso sabotaje) de los actores organizacionales, y a ser sensibles a la evolución de las necesidades de la propia organización.

4.1.4. Una Reforma Constitucional – Omar Guerrero [UNAM]

Mientras los especialistas, los juristas, los partidos políticos, las organizaciones sociales, los legisladores y todos los interesados en el tema se ponen de acuerdo en el asunto de "revisar" la Constitución, mal no sería se hiciera valer la vigente.

Sin embargo, el debate de si se necesita o no una nueva Constitución está en la mesa. Las opiniones son encontradas, pero la mayoría se inclina por hacer una revisión a fondo de la Carta Magna, por que se considera que el orden jurídico que se tiene al día de hoy fue planteado en buena medida, para un México que ya no existe. Tan así que se hable de que la Constitución actual ha sido objeto de alrededor de 400 transformaciones.

El Presidente Vicente Fox convoca a revisarla íntegramente y adecuarla al nuevo entorno político social de la nación. Argumenta que la forma más leal de honrar la Constitución es procediendo a su revisión exhaustiva. Para ello, invitó a un debate "responsable, respetuoso y constructivo" a todos los mexicanos. Y en particular, dijo compartir las propuestas encaminadas a introducir la ratificación de los Secretarios de Estado por el Congreso; establecer el juicio político para el Presidente de la República, en caso de faltas graves a la Constitución; instaurar el **servicio civil de carrera** y fortalecer los medios jurisdiccionales entre todos los Poderes públicos (Reforma, 2001).

Es una tarea difícil, para ello Fox deberá lograr el consenso necesario ante la falta de control absoluto de un Congreso que no será incondicional. Tendrá como reto, que consensuar con el poco capital político en el poder legislativo (Ver cuadro 25). Fox señala: "mi gobierno no tomará decisiones, sobre todo en materia económica, que atenten contra los intereses de las mayorías. Nada se hará sin consenso y mucho menos a espaldas de la voluntad de los mexicanos" (Macroeconomía, 2000).

En este sentido, hay consenso entre las diversas fuerzas políticas para acotar el poder presidencial mediante la supresión de las facultades meta-constitucionales y la creación del **servicio civil de carrera** independiente a la voluntad del ejecutivo. Con ello, se sientan las bases que crean enormes posibilidades para reformar la Constitución e integrarle la creación de Servicio Civil de Carrera. No hay que olvidar el reto, ya que una reforma constitucional debe ser aprobada por la mayoría de los Congresos Estatales (16).

CUADRO 25
POCO CAPITAL POLÍTICO EN EL PODER LEGISLATIVO

| Gobernaturas | | | Cámara de Senadores | | |
|------------------|-----------|------------|---------------------|------------|------------|
| | Entidades | Porcentaje | | Senadores | Porcentaje |
| PAN | 7 | 21.9% | PAN | 46 | 35.9% |
| PRI | 19 | 59.4% | PRI | 60 | 46.9% |
| PRD | 4 | 12.5% | PRD | 15 | 11.7% |
| Allianza PRD-PAN | 2 | 6.2% | PT | 1 | 0.8% |
| Total | 32 | | PVEM | 5 | 3.9% |
| | | | CD | 1 | 0.8% |
| | | | PSN | 0 | 0.0% |
| | | | PAS | 0 | 0.0% |
| | | | Total | 128 | |

| Cámara de Diputados | | | Congresos Estatales | | |
|---------------------|------------|------------|---------------------|-----------|--|
| | Diputados | Porcentaje | | | |
| PAN | 206 | 41.2% | Con mayoría del PRI | 18 | |
| PRI | 211 | 42.2% | Con mayoría del PAN | 3 | |
| PRD | 50 | 10.0% | Con mayoría del PRD | 0 | |
| PT | 7 | 1.45 | Sin mayoría | 10 | |
| PVEM | 17 | 3.4% | | | |
| CD | 4 | 0.8% | Total | 31 | |
| PSN | 3 | 0.6% | | | |
| PAS | 2 | 0.4% | | | |
| Total | 500 | | | | |

Fuente: Elaboración propia con datos del H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura.

Omar Guerrero, ya desde el año de 1997 nos menciona que en materia de SCC, hay mucho camino por recorrer, comenzando por la realización de necesarias reformas a la Constitución Política de nuestro país. Y ahora es el momento adecuado para que el Congreso de la Unión, conformado de manera pluripartidista, en colaboración con el Ejecutivo Federal, realicen las reformas necesarias a la Constitución Política.

Las características actuales de nuestra constitución contiene algunos artículos que crean las condiciones relativas para la operación del SCC, pero que no concretan su existencia de manera real. Algunos de estos artículos se resumen en el siguiente cuadro (27):

CUADRO 27

| CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS | | |
|---|---|---|
| ART. | CARACTERÍSTICAS | OBSERVACIONES |
| 124 | Los funcionarios federales tienen únicamente las facultades que son expresamente concedidas por la Constitución; es decir, que su desempeño no obedece a un arbitrio ilimitado, sino a competencias expresamente determinadas por principio | Esto evita que el servidor público pudiera juzgar como infinito su abanico de posibilidades de acción. El Art. 124 constitucional, por consiguiente, constituye una de las piezas angulares del servicio público porque establece, por principio, que las funciones están expresamente delimitadas. |
| 108 | Consagra los requisitos, los derechos, las obligaciones y las responsabilidades para los servidores públicos, y define como tales a los funcionarios, empleados y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública | |
| 33 | Todo ciudadano tiene la prerrogativa de ser nombrado en cualquier empleo o comisión, teniendo las cualidades que mande la ley. Ser ciudadano mexicano. | Se establece de este modo el mérito como divisa de ingreso al servicio público. Pero aún no se ha configurado el mecanismo institucional, que haga aplicable el principio de méritos. |
| 89, fracc II | Establece la facultad del presidente de la República para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho y demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o promoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes | Dicha potestad presidencial se ejercita de manera omnimoda. |
| 123, apartado b, fracc VIII | La Constitución manda que la designación del servidor público se haga mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, y ordena que al efecto se establezcan escuelas de administración pública | Ambos mandatos aún no se cumplen, pues no se ha generalizado el sistema de méritos, toda vez que los planteles universitarios de administración pública han sido establecidos para otros propósitos, no para dar cauce al mandato constitucional. |
| 109, fracc III | Ordena que todo servidor público debe administrar con eficiencia, eficacia y honradez, los recursos económicos de que dispone para satisfacer los objetivos a que está destinada su aplicación. | Sin embargo, aún no existen las disposiciones ni las instituciones que sirvan para aquilatar el grado de desempeño de los servidores públicos, para cualificar su eficiencia y eficacia, ni tampoco la legalidad, la lealtad e imparcialidad con que sirven a la ciudadanía. |
| 109, fracc III | Se refiere a las sanciones administrativas de los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones | |
| 113 | Entre las causas de responsabilidad admva., se encuentran las deficiencias en el desempeño de labores. Dichas sanciones consisten en suspensión, destitución, inhabilitación, y económicas | No se han establecido los mecanismos ni instituciones que permitan aquilatar las deficiencias de desempeño, pues México carece de la carrera administrativa como un régimen generalizado. |

Fuente: Elaborado con base a Guerrero, Omar, "La carrera administrativa en México, entre la policy y la política", en *Revista de Administración Pública*, INAP, 1997, México, Núm. 96, pp.35-68

Como se puede observar, nuestra constitución por un lado contiene algunas disposiciones que evidentemente requieren únicamente ser implementadas, y por el otro requiere ser reformada para viabilizar el establecimiento de el SCC. Omar Guerrero (1997) establece que algunos temas de interés, que pueden contribuir al debate sobre las reformas a la Constitución en materia de SCC, son a) el establecer una nueva forma de nombrar a los servidores públicos, b) una nueva categorización de los servidores públicos, c) el establecimiento de nuevas formas de selección; d) la creación de centro de enseñanza especializada; e) establecer el tipo de funcionario que deberá integrar el SCC y; f) la creación de un estatuto de carrera. Véase el cuadro 28 para más detalle:

CUADRO 28

| TEMA | CARACTERÍSTICAS | OBSERVACIONES |
|---|--|---|
| Nombramiento de los servidores públicos. | El establecimiento de la carrera administrativa demanda un acotamiento de la facultad presidencial de nombramiento. En lugar de brindarle la potestad para nombrar y remover libremente a los servidores públicos cuyo nombramiento o promoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes; <u>se deben limitar los nombramientos que puede realizar de un modo determinado y único.</u> | Una variación semejante, contra lo que pudiera pensarse, no debilitaría el poder presidencial, sino que lo fortalecería, porque daría mayor peso institucional al Ejecutivo, estaría a salvo del asedio clientelar de buscadores de puestos, podría hacer los nombramientos de manera más persona y próxima, y abriría un enorme caudal de cargos para ser ocupados por el mérito, la aptitud y la capacidad. |
| Categoría del servidor público | El Congreso de la Unión podría considerar un cambio de ámbito constitucional del servicio público, pues sus integrantes desempeñan funciones públicas y su estatuto debe situarse dentro del derecho administrativo de manera principal, salvo aquellos trabajadores del Estado dedicados a labores de producción y prestación de servicios mercantiles similares. | Terminaría con la categoría del servidor público, que de conformidad con la tradición mexicana posrevolucionaria, se ha desenvuelto dentro de las disposiciones laborales. |
| Estatuto de la Carrera Administrativa | La creación de un Estatuto de la Carrera Administrativa. | Con una disposición de rango tal elevado como la Ley Orgánica de la A. P., que podría ser expedida por el Congreso de la Unión. |
| Procesos de selección que requieren de un sistema institucional que norme los concursos de ingreso | El establecimiento de una comisión del servicio civil dedicada a la administración de los concursos, las pruebas y los exámenes, y que fije los estándares de desempeño exigidos y el modo como se deben satisfacer; y que solicite la intervención de las instituciones universitarias para que colaboren al efecto. | |

Continúa ...

| TEMA | CARACTERÍSTICAS | OBSERVACIONES |
|--|---|--|
| Establecimiento del centro de enseñanza | Establecer un centro de enseñanza tal como lo manda la Constitución, que debe ser la escuela instituida por el Ejecutivo Federal como un plantel de complementación y aplicación. Debe tratarse, pues, de una escuela de formación y perfeccionamiento de los servidores públicos, cuyo destino sea ocupar los cargos de la carrera administrativa y, por consiguiente, colaborar en la selección y formación de los novicios, y capacitar continuamente a los veteranos. | Una escuela tal deberá recibir a los egresados del sistema universitario que hayan aprobado los exámenes de ingreso y brindarles la formación administrativa, es decir, la dotación de capacidades de desempeño específicas para ejercitar las funciones públicas. Y que el INAP, en su papel de asociación civil, explore mediante investigaciones los problemas advos. nacionales e internacionales, que difunda el saber, y que congrege a profesionales y académicos de la administración pública. |
| Tipo de servidor público que deberá ingresar a la carrera administrativa. | El tipo de servidor público deberá integrar cuerpos de funcionarios generalistas, cuyo ejercicio se realizará de manera horizontal a través de las distintas Secretarías y ocuparán cargos de elevada responsabilidad, cuyo perfil de desempeño es el diseño y hechura de política, la planificación, la coordinación, la dirección y la evaluación del desempeño gubernamental. | |

Fuente: Elaborado con base a Guerrero, Omar. Ibid.

En resumen, hay que ratificar que es prioritario establecer el sustento constitucional, bajo las reformas respectivas, que contemple la existencia de un SCC, y cree las condiciones necesarias para su buen funcionamiento. Un segundo paso es la creación de la ley respectiva, la cual se ha venido postergando por discusiones que tienen intereses partidistas. Estos son los primeros pasos necesarios para que se implante un SCC. Los cambios posteriores tendrán que ver con la congruencia institucional.

4.1.5. El servicio profesional de carrera, una carrera de Estado – Ricardo Uvalle [UNAM]

Ricardo Uvalle Berrones, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), menciona que el servicio profesional de carrera debe ser entendido como una carrera de Estado, "no es un asunto meramente de procedimiento, de estructuras o de cuestiones operativas, sino de una reforma en el Estado" (Uvalle, Ricardo. 2001b).

Su propuesta esta enfocada a el necesario reconocimiento y la vigencia de un *código de ética gubernamental*. "En los últimos 20 años la administración pública ha transitado por etapas de desprestigio, duda y suspicacia y, la comprobación de ilícitos y de corrupción ha lesionado y erosionado la confianza de los ciudadanos en el gobierno".

Un código de ética toca las fibras sensibles del servidor, pero también es un conjunto de normas y ordenamientos orientados a crear la cultura republicana del servicio público, caracterizada por sintetizar la confianza en las instituciones, así como la idea de la ética de la responsabilidad, "quien ocupa un cargo público es responsable ante los beneficiarios o los dañados con una acción de gobierno".

El profesor universitario establece que otro elemento importante, es el *fortalecimiento de la rendición de cuentas*, traducido en el principio de responsabilidad acreditada y no anónima. En México, por razones culturales, se ha dicho que no importa quién cometió una acción, sino quiénes son los responsables. Esta visión se debe erradicar para dar lugar al principio del ejercicio prudente e inteligente de la responsabilidad pública.

Además propone la *creación o rediseño* de una institución que dé cabida a la *Escuela Nacional de Función Pública*, para que forme, desarrolle y prepare a los funcionarios en el mejor ejercicio de la función pública".

4.2. Propuesta de un modelo para instrumentar un Servicio Municipal de Carrera.

Las recetas de valor universal han demostrado su insuficiencia para atacar problemas y este hecho se agudiza ante los marcados contrastes de la realidad mexicana. El uso de los esquemas organizacionales se ubica en contextos claramente distintos social, política y culturalmente. Por ello, resulta paradójico que la implementación de un Servicio Municipal de Carrera se piense, sin tener en cuenta estas disparidades.

La profundidad y el matiz en las apreciaciones sobre la realidad municipal, dan una dimensión más justa a los diagnósticos y por supuesto son prerequisites para formular e implementar un Servicio de Carrera. Por tanto, un punto de partida para impulsar un Servicio Municipal de Carrera es contar con una referencia clara de los problemas que enfrentan los gobiernos locales desde aquellos de carácter estructural - como sería el marco jurídico - hasta los de contenido más tradicionalmente administrativo tales como los métodos de trabajo, a fin de optar por el conocimiento de las condiciones de los municipios y generar un modelo viable y factible.

Se trata, en palabras de Rodolfo García del Castillo, aceptar la llamada "heterogeneidad municipal", que se traduce en un conjunto de variables clave para estados y municipios. Las diferencias obligan a pensar en caminos múltiples y en opciones para un modelo de carrera municipal.

Antes de proporcionar algunas consideraciones para implantar un sistema de carrera como el estudiado, es necesario hacer la siguiente advertencia: una vez realizado el análisis pertinente de la situación municipal, con herramientas como la Agenda para la Reforma Municipal de 1998, se ha observado un factor de primordial importancia:

Si bien se denota la existencia de un marcado interés por la instauración de un servicio civil de carrera, sin embargo, debido a las dificultades de este tipo de soluciones, *un número todavía mayor de propuestas se inclinan por el establecimiento inmediato de programas de capacitación y actualización tanto para presidentes municipales como para funcionarios de todos los niveles.* Esta situación, si no resuelve estructuralmente los problemas, permite avanzar en la profesionalización, actualizando a los funcionarios en las innovaciones y cambios tanto legales y tecnológicos como administrativos que suceden en el entorno local. Los actores municipales muestran gran interés por contar con elementos técnicos y perfiles de personal adecuados a las funciones del municipio, se insiste también en mantener sistemas de incentivos para mejorar el trabajo y premiar el buen desempeño. Desafortunadamente no se profundiza en este tipo de propuestas respecto al formato, temas y orientación que dicha capacitación debería adoptar.

Durante décadas, la ausencia de programas permanentes de capacitación ha dado lugar a la improvisación de autoridades municipales, que han asumido compromisos institucionales sin la debida formación para ello, lo cual se ha traducido en gestiones ineficientes. En muchas ocasiones se cree solucionar el problema con un curso de capacitación "relámpago" sin una planeación ni elaboración adecuada, orientado sólo a cierto número o grupo de trabajadores, sin embargo, esto resuelve el problema momentáneamente pero no forma en el funcionario la necesidad de continuar preparándose ni, mucho menos, desarrollarse en una organización que "improvisa".

Una propuesta para poder llevar a cabo una acción nacional importante en materia de capacitación, es el requerimiento de un diagnóstico de necesidades por tipo de municipio (metropolitano, urbano, medio o rural) y por región. A partir de dicho diagnóstico se requerirá desarrollar los materiales de formación adecuados involucrando a las instituciones educativas y de capacitación que han desarrollado estudios y propuestas al respecto. Para llevar a cabo esa enorme acción de

capacitación, el apoyo deberá constituirse a partir de la colaboración entre el gobierno federal y municipal.

El Gobierno Federal esta empezando a realizar esta labor de capacitación. El INDESOL (Instituto de Desarrollo Social) dependiente de la SEDESOL, ha establecido un "Programa de Capacitación Permanente de Autoridades Locales y Servidores Públicos Estatales y Municipales", como instrumento para la actualización, capacitación y formación de los servidores públicos, mediante el cual se espera fortalecer su capacidad de respuesta ante las demandas de la población.

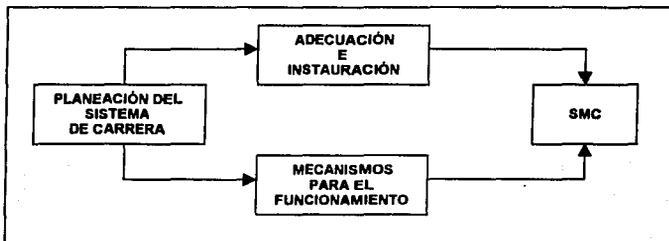
Sus objetivos son: a) Emplear técnicas y métodos de enseñanza aprendizaje, que homologuen conocimientos y permitan un intercambio intenso entre las distintas regiones; b) Vincular el trabajo de las dependencias e instituciones que se proponen fortalecer el Desarrollo Institucional Municipal; c) Facilitar la comprensión de los propósitos nacionales entre las autoridades y servidores públicos, estatales y locales; d) Reforzar la capacidad de respuesta de las autoridades municipales frente a las necesidades y demandas de su población; e) Coadyuvar a la elaboración y/o actualización de diagnósticos, planes y programas municipales (INDESOL, 2001). Su cobertura es de 120 teleaulas, llega a 29 Estados, y a 2363 Municipios.

Se trata de seguir una estrategia, en el cual para profesionalizar, la capacitación será un mecanismo que compense los problemas inmediatos, mientras se trabaja en la elaboración y puesta en funcionamiento de un sistema de carrera municipal. Ya que invertir en capacitación es una condición necesaria, pero no suficiente para lograr un mejor servicio a la sociedad a la cual se debe todo servidor público.

4.2.1. Modelo para el diseño y operación de un SMC.

A continuación se presenta un modelo general para el diseño y operación de un servicio profesional de carrera para servidores de la administración municipal, describiendo de manera general sus etapas y las actividades a considerar en cada una de ellas. El modelo esta dividido en tres etapas. La primera, es la etapa considerada como la planeación; la segunda etapa se refiere a la adecuación e instauración; y la tercera es el establecimiento de los mecanismos que generaran el buen funcionamiento del sistema de carrera.

GRAFICA 12



4.2.1.1. Etapa uno: "Planeación".

GRAFICA 13



- *Revisión cuidadosa de mejores prácticas.* Se deberán analizar las experiencias de servicio civil municipal en un número considerable de países, así como otras experiencias en instituciones mexicanas. Pero no deberán sólo analizarse los reglamentos o estatutos, sino se debe buscar la información sobre la forma de operación, los éxitos y fracasos ocurridos. Eso permitirá aprender lo bueno de cada servicio y prevenir los posibles problemas.
- *Diagnóstico exhaustivo de necesidades organizaciones.* Al mismo tiempo, se debe realizar un estudio completo de las municipalidades, el cual deberá ser tanto de carácter interno como externo, para asegurarse que el diseño del servicio de carrera se adecuara a ellas. Es decir, hay que respetar la heterogeneidad municipal.

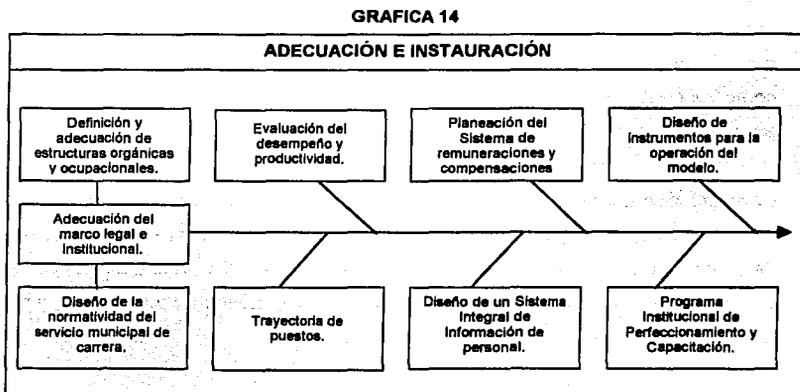
El Diagnóstico Interno.- deberá estar referido al análisis de las practicas vigentes en el proceso de administración de personal; capacidades y potencialidades de los servidores públicos en activo (conocimientos-aptitudes-actitudes).

Diagnóstico Externo.- debe permitir tener parámetros de la percepción ciudadana y de los usuarios directos de los servicios que se prestan y el cumplimiento y operatividad de las normas que vinculen gobierno-sociedad, así como de cuales son los paradigmas vigentes en materia de administración de personal en otras organizaciones sociales y privadas.

- *Contacto con actores involucrados.* Se deberá poner en práctica numerosos canales de comunicación para recibir las propuestas, demandas y necesidades de todos los actores involucrados, a fin de negociarlas e incorporarlas en el diseño del servicio, para que respondan a las expectativas de todos ellos, y no fuera, en forma alguna, una imposición.

- *Establecimiento de objetivos.* Con base en lo anterior, se deberán fijar los objetivos que deberá alcanzar el servicio, a fin de que su diseño incluya los mecanismos e instrumentos necesarios para conseguirlos.
- *Análisis de las condiciones iniciales.* Se debe hacer un diagnóstico preciso de cuál era el punto de partida. Es decir, qué puestos existen, con qué funcionarios se cuenta, qué perfil tienen, etc., a fin de evitar incongruencias entre los propósitos (el punto al que se quiere llegar) y la posición original (el punto de partida).
- *Análisis de restricciones.* Desde un principio se debe saber que el servicio puede estar sujeto a límites legales y a restricciones presupuestarias que deben respetarse en todo lo momento, por lo cual se deben revisar cuidadosamente esta situación para respetar la voluntad de la ley y no exceder las posibilidades financieras (que puede causar un estrangulamiento financiero del servicio).

4.2.1.2. Etapa dos: Adecuación e instauración



- *Adecuación del marco legal e institucional.* Con fundamento en la filosofía, principios rectores del gobierno, las políticas de modernización administrativa y las normas de carácter general aplicables a los trabajadores del estado se procederá a diseñar el modelo conceptual del servicio profesional de carrera.

- *Diseño de la normatividad del servicio municipal de carrera.* Esto implica la elaboración de un reglamento para el Servicio Municipal de Carrera, conforme al modelo dependiendo del tipo de municipio, buscando compatibilizar hasta donde sea posible las disposiciones jurídico-administrativas vigentes y desarrollando en paralelo, las modificaciones pertinentes en los Códigos Municipales o las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Municipal del estado de que se trate, en lo referente a considerar de manera legal la existencia de un Servicio de Carrera en los municipios. Los objetivos de este reglamento serían:
 - a. **NORMAR** los procedimientos de ingreso, capacitación, evaluación, ascenso y egreso del personal;
 - b. **PRESERVAR** las capacidades técnicas y experiencias colectivas del personal municipal, que favorecen la continuidad de políticas y programas desarrollados con anterioridad;
 - c. **PROFESIONALIZAR** al personal municipal para optimizar las calidades en función del servicio;
 - d. Y como consecuencia de todo lo anterior y del desarrollo e implementación del reglamento, **DIGNIFICAR** la carrera profesional de los empleados de las municipalidades.

En resumen, debe garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera

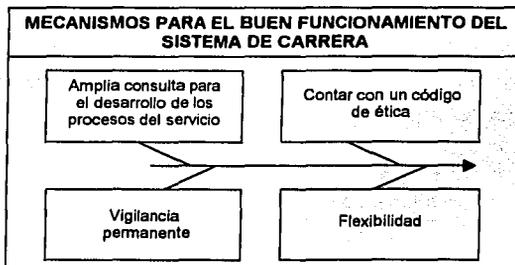
- *Definición y adecuación de estructuras orgánicas y ocupacionales.* Es necesario contar con una estructura organizacional acorde a los requerimientos del programa de gobierno que sea estable y permita la deseable congruencia entre unidad administrativa, funciones y ocupaciones (puestos y plazas), además del establecimiento de políticas para autorizar la modificación de estructuras (creación, supresión y fusión de unidades). En esta etapa es fundamental también prever el nivel y naturaleza del órgano rector de la gestión de recursos humanos y del servicio de carrera. Todas estas actividades deberán verse concretadas en la actualización del Catálogo de Puestos y la reflexión sobre el tamaño deseable y factible del aparato burocrático, así como de la oferta y demanda interna de trabajo.
- *Trayectoria de puestos.* La carrera implica la necesidad de prever un plan integral de estabilidad y movilidad del personal, identificando y diferenciando los cuerpos y familias de puestos y en ellos las trayectorias de ascenso y las políticas de promoción y desarrollo laboral.
- *Evaluación del desempeño y productividad.* Se deberá contar con un Sistema de evaluación del rendimiento y productividad con características de confiabilidad, objetividad, pertinencia y oportunidad que permita disponer de parámetros claros y transparentes tanto para las promociones, ascensos y estímulos, como para la permanencia, de forma tal que motive al servidor para hacer cada vez mejor su trabajo; tratando de establecer algunas políticas e indicadores que permitan premiar y estimular también el trabajo en equipo aplicado a centros o unidades productivas y de servicios. Aunque no debe olvidarse la consideración de un sistema de imposición de sanciones para los miembros del servicio que eventualmente falten a su responsabilidad, ya que se deben mantener y garantizar el respeto a los derechos laborales de los trabajadores del servicio y al mismo tiempo crear un contexto de exigencia de su desempeño.

- *Diseño de un Sistema Integral de Información de personal.* Debe tener un carácter automatizado que permita disponer no sólo de un inventario de personal sino de datos confiables, actualizados y oportunos sobre trayectoria profesional y laboral, escolaridad, sexo, estado civil, residencia y datos relevantes para la toma de decisiones en materia de personal.
- *Planeación del Sistema de remuneraciones y compensaciones.* Definición de Tabuladores de Sueldos, por trayectoria de puestos y plan de carrera, determinación de la curva salarial y competitividad en sueldos y salarios, así como las políticas presupuestales y laborales para el retiro.
- *Programa Institucional de Perfeccionamiento y Capacitación.* Que implica la detección de requerimientos de capacitación por cuerpos y puestos y el diseño de planes de formación y capacitación para ser más eficiente en las funciones asignadas, para la actualización en nuevos procesos, para los ascensos en puestos de mayor responsabilidad y en su caso para el reciclaje profesional. Este programa deberá incluir todos los puestos, incluyendo a la alta burocracia.
- *Diseño de instrumentos para la operación del modelo.* Definición de las políticas y el proceso de reclutamiento, selección e inducción de personal, elaboración de pruebas, determinación de indicadores de productividad y evaluación de rendimiento, promoción, entre otros. Esto debe realizarse con apego a criterios democráticos.

4.2.1.3. Etapa tres: Mecanismos para el buen funcionamiento del sistema

Algunos elementos clave en el control de los servicios civiles, que si bien no pretenden ser una garantía de éxito, y sí pueden ser puntos clave que contribuyan a hacer mejor el desarrollo eficaz de los sistemas de carrera, son los siguientes:

GRAFICA 15



- *Amplia consulta para el desarrollo de los procesos del servicio.* Al igual que con el diseño general, es importante deliberar sobre la operación específica de cada proceso del servicio, a fin de aprovechar la experiencia de todos los actores y de asegurar la aceptabilidad de todos los mecanismos e instrumentos. Si bien es imposible tener consensos en todos y cada uno de los temas concretos, sí es factible lograr acuerdos generales y compromiso con los mismos.
- *Vigilancia permanente.* De igual modo, es importante que exista una vigilancia permanente de todos y cada uno de los procesos, para que los actores involucrados, y la ciudadanía en general, sepan cómo se opera el servicio y confíen en su funcionamiento.

Esto se logra sólo fomentando en todo momento el flujo de información, la claridad de los procedimientos y el apego irrestricto a la normatividad; que la operación del servicio no deje espacio para suspicacias ni decisiones discrecionales.

- *Flexibilidad.* Al mismo tiempo, es importante dejar un margen de flexibilidad suficiente para hacer los ajustes que lleguen a ser necesarios en el momento de la aplicación, así como para permitir el aprendizaje sobre la marcha.

- *Contar con un código de ética.* Es necesario la incorporación de un código que sienta las bases, irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura basado en una ética pública.

La posibilidad de implantar un sistema de carrera para las municipalidades deberá implicar, necesariamente la suma de voluntad de fines y disponibilidad de medios, de recursos.

✓ **Conclusiones del capítulo.**

- El avance democrático en el 2000, cambió aparentemente la condición de la administración pública; se le exige ahora más que antes, que este conformada por funcionarios designados legítimamente (de manera electoral) y no por apoyo del aparato burocrático; se le pide mayor responsabilidad y eficiencia, por parte del congreso; y sobre todo, se le requiere este conformado por un mejor personal para que responda adecuadamente a esas responsabilidades. El cumplimiento de estas exigencias, podrán asegurar el beneficio social, al igual que la preferencia del electorado.

El logro de conformar a la AP con un mejor personal, depende de la implantación de un Servicio Civil de Carrera que genere: a) un personal profesionalizado e idóneo para la función pública; b) que les de certidumbre en cuanto a su permanencia (por méritos); y c) que marque la distinción entre funcionarios públicos y los políticos electos. El obstáculo de su implantación y buen funcionamiento, depende de los requerimientos especiales de un sistema como este, en un país como México.

- Teóricos del tema señalan que un Servicio Civil de Carrera en México, debe tener las siguientes características (a parte de las que son inherentes a un sistema como este): debe estar regido por una ley; debe ser proactivo, es decir que sea maleable ante los cambios organizacionales; y que además de que implique la profesionalización y la meritocracia, deba contar con contrapesos en la administración pública, esto es para que se asegure la transparencia y la rendición de cuentas. Se debe tener una comisión del servicio civil dedicada a la administración de los concursos, las pruebas y los exámenes, y que fije los estándares de desempeño exigidos; al igual que un centro de enseñanza, de formación y perfeccionamiento de los servidores públicos, cuyo destino sea ocupar los cargos de la carrera administrativa; y para reforzar el funcionamiento del servicio se debe tener un código de ética gubernamental.

- Es grande el interés por constituir un Servicio Municipal de Carrera, sin embargo, en los análisis recientes se muestra que ante la dificultad de implantar un sistema como este, se opta por el establecimiento de programas de capacitación y actualización, esta situación, no resuelve estructuralmente los problemas, pero permite, al menos superficialmente, avanzar en la profesionalización, actualizando a los funcionarios en las innovaciones y cambios tanto legales y tecnológicos como administrativos que suceden en el entorno local.

El problema con los programas de capacitación, radica en la improvisación: con capacitaciones "relámpago", sin planeación, ni elaboración adecuada, se intenta formar funcionarios. Es necesario que se instrumenten mejores sistemas de capacitación, elaborados en base a un diagnóstico de necesidades por tipo de municipio y por región. A partir de ahí, se podrán desarrollar materiales de formación adecuados, con la ayuda de instituciones educativas y de capacitación.

- Se debe seguir una estrategia en la cual la capacitación, será un mecanismo que compense los problemas inmediatos, mientras se trabaja en la elaboración y puesta en marcha de un Servicio Municipal de Carrera.
- El punto de partida para implementar un SMC, es el tener referencia clara de los problemas que enfrentan los gobiernos locales desde aquellos de carácter estructural - como sería el marco jurídico - hasta los de contenido administrativo tales como los métodos de trabajo, a fin de optar por el conocimiento de las condiciones de los municipios y generar un modelo viable y factible. Las diferencias obligan a pensar en caminos múltiples y en opciones para un modelo de carrera municipal.

✓ **Bibliografía del capítulo.**

Libros

1. CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO (1990), "Reforma del sistema político mexicano. Condición para la modernización", Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., Serie Alternativas para el Futuro, México, agosto de 1990
2. GUERRERO, Juan Pablo (1999). "Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado", en Uvalle, Ricardo y Marcela Ahuja [coordinadores] (1999). "Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado", FCPyS, UNAM / Plaza y Valdez Editores, México.
3. _____ (2000). "Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil en México", CIDE, Documento de Trabajo núm. 90, División de Administración Pública, D.F., México. p. 33
4. GUILLÉN López, Tonatiuh - Coord. Gral. [et al.] (1998b). "Agenda de la reforma municipal en México", IIS - UNAM, CIDE, CESEM, CERE, CEDEMUN, COLEF, FUNDACIÓN FORD, México. p. 231
5. MOCTEZUMA Barragán, Esteban y Andrés Roemer (1999). "Por un gobierno con resultados: servicio civil de carrera", FCE, México.
6. UVALLE Berrones, Ricardo (1998b). "La importancia del cambio político en México y su influencia en el Gobierno y la Administración Pública", en Ensayos: Políticas Públicas y Gobierno Local, UNAM, CNCPyAP, Fundación Ford, México.

Revistas

1. ARELLANO, David, (2000b). "Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana", en Revista Iztapalapa, Tema: La administración frente a los desafíos del cambio social, UAM, Año 20, Núm. 48, Enero - Junio . pp. 135 - 150
2. GUERRERO, Omar (1997), "La carrera administrativa en México, entre la policy y la política", en Revista de Administración Pública, "La administración y el pluripartidismo", INAP, México, Núm. 96, pp.35-68
3. MACROECONOMÍA (2000). "Nada haré contra las mayorías: Fox", Macroeconomía, Año 8, núm. 85, página 8.

4. RAMIREZ, Juan Miguel (1997). "Pluralidad política y administración pública. Los retos del cambio", en Revista RAP, "La Administración y el Pluralismo", INAP, México, núm. 96, pp. 141-155

Documentos electrónicos (Revistas y otros).

1. FOX, Vicente (2001) [activo julio 2001]. "Versión estenográfica de las palabras del Presidente Vicente Fox Quesada, durante la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006", Salón de la Tesorería de Palacio Nacional, Poder Ejecutivo Federal, 29 de mayo de 2001, México. Disponible en Internet: <http://presidencia.gob.mx>
2. INDESOL (2001) [activo noviembre 2001]. "Programa de Capacitación Permanente de Autoridades Locales y Servidores Públicos Estatales y Municipales", SEDESOL, Poder Ejecutivo Federal, México. Disponible en Internet: <http://www.indesol.gob.mx/>
3. UVALLE Berrones, Ricardo (2001a) [activo marzo 2001]. "Condiciones políticas del nuevo gobierno", en Revista Examen, PRI, México, año XI, núm. 135, febrero. Disponible en Internet: <http://www.pri.org.mx/>
4. _____ (2001b) [activo octubre 2001]. "Profesionalizar el servicio público, nueva frontera de la reforma del estado", Conferencia integrada por José Luis Méndez, Ricardo Uvalle y Christopher Ballinas, en la Semana de la Administración Pública, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en Banco de Boletines de la UNAM, Boletín UNAM-DGCS-633, 14:00 hrs. Junio 27 del 2001. Disponible en Internet: <http://www.dqi.unam.mx/>

Hemerografía

- Reforma (2001) "Pide Fox reformar la Constitución" en Periódico Reforma (2001) México, Martes 6 de Febrero del 2001

Documentos Oficiales

1. PODER EJECUTIVO FEDERAL (2001). "Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006", México, mayo.

Bibliografía de Referencia

Revistas

1. CORONA Armenta, Gabriel (1999). "El papel de la institución presidencial en la transición política de México", en Revista Conmemorativa del Colegio, 25 Aniversario, CNCPyAP, México
2. UVALLE Berrones, Ricardo (1995). "El nuevo papel del servicio público", en revista Enlace, CNCPyAP, México, núm. 36, Marzo – Abril, pp. 8-13.

Las Conclusiones Generales

"Vivimos en una sociedad de cambio masivo de sus aspectos económicos y sociales, y sólo capturando la naturaleza de estos cambios podremos esperar transformar la política y producir un programa político nuevo y eficaz".

Anthony Giddens. 1998

La Administración Pública se enfrenta a una serie de retos por vencer, que convenientemente deberían ser en un futuro muy próximo. Éstos están relacionados directamente con la forma de decidir, planear, ejecutar y medir las acciones gubernamentales. Los distintos actores, cada vez más exigentes en sus demandas y en la ejecución de las mismas, reclaman eficiencia y eficacia, pero sobre todo quieren transparencia y responsabilidad, ya no quieren más corrupción, improvisación, ni negligencia en las acciones, desean una Administración en la cual puedan depositar su confianza sobre el uso adecuado de sus recursos.

Vencer estos retos genera la incansable búsqueda de mecanismos que lo logren, se ha pensado en reinventar el gobierno, realizar reingenierías de procesos, implantar la calidad total, impulsar leyes de transparencia, etcétera, pero todos y cada uno también reclaman una ejecución eficaz. La búsqueda del buen funcionamiento de la Administración Pública, va más allá de esfuerzos de este tipo, se trata primero de llegar al nervio más sensible de cualquier organización, los recursos humanos. El funcionamiento de cualquier institución humana depende de la calidad de los seres que la integran. Por ello hay que volverlos mejores, pero sobre todo confiables a los ojos de la ciudadanía, porque son ellos el engranaje que hace funcionar la maquinaria del Estado; sólo así se puede pensar en la implantación de modelos que efficienten cualquier administración.

El logro de lo anterior reclama profesionalizarlos, encontrar la idoneidad entre el funcionario y su puesto, evaluarlos, contar con un código de ética, generar buenos salarios, tener un buen sistema de rendición de cuentas, encontrar la neutralidad política en su acción, etcétera.

El Sistema de Servicio Civil de Carrera oferta el cumplimiento de estos retos optimizando los procesos de la administración de personal. Éste, además de garantizar al individuo una trayectoria laboral dentro de una institución, con base en la equidad, estabilidad y permanencia; también eleva la calidad de los bienes producidos y de los servicios prestados, mediante un personal seleccionado, capacitado, y evaluado adecuadamente; cuya característica esencial es la de ser un cuerpo *profesionalizado* con neutralidad política en su función.

Aunque resulte más sencillo alabar este sistema de carrera, que implantarlo de manera eficaz, no es posible olvidar lo difícil que resulta ponerlo en funcionamiento. Los resultados hablan por sí mismos: en México, los conflictos de competencia presentados en la dinámica interburocrática entre la Secretaría de la Contraloría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre quién se haría cargo del Servicio de Carrera; la falta de voluntad de los integrantes del legislativo en la aprobación de una propuesta de Servicio Civil por temor de que el presidente deje a su gente en la Administración; y un Sindicato formado por trincheras empleados públicos que hacen que cualquier reforma que proponga un cambio en el status quo del burócrata sea sumamente difícil, han sido las causas de que no se implante un sistema de carrera en toda la Administración Pública Federal.

Sin embargo, existen algunas experiencias aisladas en este nivel de gobierno, y también en el Estatal, pero aparentemente sólo son islas de eficiencia que no garantizan un buen funcionamiento en general. En el orden Municipal no existen casos, porque no se le quiere implantar, o porque no se tienen las posibilidades para ponerlo en funcionamiento.

¿Qué pasa con los municipios?, ¿Cuáles son las causas que han impedido la instauración de un Servicio Civil de Carrera o Servicio Municipal de Carrera?, ¿Hay posibilidades reales para instaurarlo?. Estas han sido las preguntas iniciales de investigación, mismas que con un análisis exhaustivo de futura comprobación hipotética, han arrojado una serie de conclusiones que esperan dar una complementación y justificación lo suficientemente argumentada.

La hipótesis planteada suponía que,

"A pesar de que no han sido relevantes los esfuerzos por instaurar un Servicio Municipal de Carrera, debido a causas políticas, administrativas, jurídicas y económicas; en el actual escenario municipal se encuentran expresiones concretas de profundos cambios que ahora generan posibilidades reales para su implantación".

La finalidad de la investigación, en relación a la comprobación futura de la hipótesis, fue:

"Avanzar hacia un nivel de discusión más concreto, en el que la idea por implantar un Servicio Municipal de Carrera parta más de la realidad municipal observada, que del discurso reivindicatorio. Se trata de centrar el análisis en la creación de respuestas lógicas sobre las causas que han impedido un SMC, y mediante un análisis del contexto municipal, encontrar si hay posibilidades de instaurar un sistema como el estudiado".

La parte nodal del objetivo consistía en encontrar:

- 1) Las causas que han impedido un SMC
- 2) Las posibilidades de instaurarlo

Para lograrlo se fijó como estrategia el análisis paralelo en el capítulo segundo y tercero, de tres situaciones: a) lo que se ha hecho en materia de SCC, en los tres ordenes de gobierno; b) el análisis de las causas por las cuales no ha funcionado, o no se ha instaurado el SSC; c) también el análisis del contexto Federal y Municipal, para encontrar factores que posibilitan la instauración del Servicio Municipal de Carrera.

Resultados:

1) En un país caracterizado por un ejercicio gubernamental de único partido que prevaleció por más 70 años en el poder, que dispuso y utilizó de todo sin ningún tipo de cuestionamiento, con tal de no perder su patrimonio, ha creado una andamio gubernamental viciado (amiguismo, nepotismo, compadrazgo, etc.) difícil de recomponer, que impide la aparición o el buen funcionamiento de un Servicio Municipal de Carrera, por las siguientes causas:

- Se puede decir que la principal causa es la falta de voluntad política, *el querer hacer*; el municipio se encuentra envuelto en una cultura política de gobierno, en donde la élite de prácticamente todos los partidos se sostiene y beneficia en el diseño institucional vigente y, por consecuencia, no lo cuestionan, ni renuncian a sus ventajas cuando se está en la posición dominante:

El presidente municipal con la concentración excesiva de voluntades, repite una especie de presidencialismo a escala, pone en funcionamiento el sistema de despojo, en el cual designa nuevos funcionarios como recompensa política, anulando así, en muchos de los casos, cualquier posibilidad de existencia de un sistema de carrera administrativa.

El corporativismo sindical que ha acarreado trincheras de empleados públicos, también se opone, por temor a no perder su patrimonio sectorial o enclave personalista, a cualquier reforma que proponga un cambio en su status quo.

En los cabildos, cualquier decisión se concentra en el partido mayoritario y en el presidente municipal, su contenido queda atado al ciclo de gobierno, es decir, en la mayoría de los cabildos en México, aún desconocen a la pluralidad política en su integración y, por lo mismo en las decisiones. Sí se

quiere implantar un sistema de carrera, quedaría congelada la propuesta por el poderío partidista.

- La otra causa predominante, es *el no poder* instaurar un sistema de carrera, por la debilidad en las facultades municipales, o por la falta de apoyo del nivel federal. Todo esto resultado del régimen centralista en el que los municipios han estado durante mucho tiempo, diseñado para funcionar verticalmente, que ha demostrado que coarta el desenvolvimiento equilibrado de las regiones del país:

A los municipios, constitucionalmente (Art. 115) no se les reconoce ningún poder público como gobierno, y sólo establece al ayuntamiento como institución administrativa, por lo tanto esta supeditado a los Estados y a la Federación, ahí radican todos sus problemas. Esto los ha situado en una posición de fragilidad institucional y administrativa para asumir plenamente sus funciones.

Es conocida la inequitativa repartición de los recursos de la Federación. Los municipios están en una situación precaria porque se les asigna poco dinero; tienen poca capacidad técnica, y además no tiene atribuciones para impulsar su desarrollo económico, todas las concentra la federación. Ante este problema, resulta difícil instaurar un sistema de carrera en los municipios. Se le puede sumar, que cuando el municipio está controlado por un partido de oposición, las dificultades para obtener los recursos de las participaciones federales se incrementan.

En el nivel Federal no se tiene una Ley del Servicio Civil de Carrera, tan sólo existen reglamentos en algunas Secretarías, y otras dependencias. En el estatal son pocos los que tienen su reglamento. Pero en el orden Municipal la situación es más compleja, la imposibilidad de este nivel de gobierno para crear su propio marco normativo, el cual depende de agentes

externos al ámbito municipal (congreso estatal y congreso federal), dificultan la posibilidad de implantar un Servicio Municipal de Carrera. Esta situación precaria de facultades, ha causado fragilidad en su marco normativo, tanto interno como externo, que han logrado conservar un sistema deficiente de organización del personal, en la mayoría de las administraciones municipales por ya mucho tiempo. Sólo les queda la posibilidad de implantar el sistema de carrera, a nivel reglamento, o de manera informal.

La reforma administrativa municipal en buena medida es responsabilidad de los congresos estatales. Las administraciones municipales difícilmente pueden asumir proyectos de reforma, no solamente por estar fuera de sus atribuciones - cuando implican alguna legislación estatal -, sino también porque están fuera de sus necesidades cotidianas. En estas condiciones, de la administración municipal difícilmente pueden derivarse proyectos de reforma tales como un Servicio Municipal de Carrera.

En resumen, las causas por las cuales los municipios no han podido establecer un Servicio de Carrera, es porque no quieren, o porque no pueden. Pero esto ha sido resultado de un ejercicio gubernamental, preocupado más el incremento gradual de bienestar en los interés de unos cuantos grupos, que por el general. Confían y les conviene más, un sistema de carrera por mérito político, que en un sistema de carrera por mérito público.

2) Las posibilidades de instaurar un sistema como el estudiado.

El análisis del contexto municipal arrojó únicamente la existencia de "expresiones" que surgen de cambios en el entorno de estos gobiernos locales, pero que sólo fortalecen la idea de implantar un Sistema de Carrera como el Civil, y no genera posibilidades reales, ni los medios para instaurarlo. Estas expresiones que se presentan en el contexto municipal son:

a) Expresiones del cambio: El nuevo orden internacional.

Caracterizado por un modelo cosmopolita del mundo, el orden internacional arrojado a la discusión teórica sobre el funcionamiento de la AP, en los últimos años, nuevos modelos administrativos como la gerencia pública o la idea de reinventar el gobierno. Si bien, no se ha dicho sólo una vez que, no existen modelos pre - establecidos, y que los modelos deben enraizarse en la configuración específica de la historia, las tradiciones y estructuras constitucionales y legales, las fuerzas político - administrativas, las perspectivas económicas y sociales, y la posición internacional del país. Poco se ha hecho caso al respecto. México es uno de esos ejemplos. Sin embargo, estos nuevos modelos, contienen e impulsan algunos instrumentos como el Servicio Civil de Carrera, que ha demostrado, a través del tiempo, en algunos países en los que se ha aplicado (Inglaterra, Japón, Argentina, Francia, Honduras, Costa Rica, etc.), que funciona de una manera eficiente, y en diferentes ordenes de gobierno. Este argumento, fortalece la idea de implantar un servicio de carrera para el caso mexicano, una vez observados los resultados en otros países. Aunque hay que considerar que su éxito depende de la adecuada adaptación a las características específicas del país.

b) Expresiones del cambio: El Avance democratizador

El ambiente que se vive en estos días - debido a los resultados electorales del 2000 - es de alternancia en el poder y de un espíritu de democratización del país. Ante este panorama, la situación en la Administración Pública comienza a cambiar, ha asumido mayores responsabilidades, o mejor aún, tiene mayores exigencias en su cumplimiento, debido a que en la ciudadanía se encuentra la posibilidad de premiar o castigar con su voto el éxito o fracaso del Gobierno. Sumado a lo anterior, este cambio también ofrece al Congreso un verdadero papel de legislador y de supervisor del ejecutivo y sus administraciones, es decir, de una verdadera instancia de control. Todas estas circunstancias comienzan a presionar en términos de respuesta a la AP, la cual tiene que ponerse a la altura, y responder a sus acciones de una manera eficaz. El Presidente Fox ha mencionado que para lograr lo anterior, habría que contar con los mejores funcionarios. En un contexto en el que los empleados públicos, parecen ser no designados por sus grupos, sino por sus capacidades, obliga a los integrantes del gobierno con nuevos mecanismos de selección; el presidente ha hablado de un Servicio Civil de Carrera, para que halla una mejor capacidad de respuesta de los funcionarios, se responda eficientemente al Congreso de la Unión, y al electorado. Esto se encuentra hasta hoy, en el plano discursivo, mientras se adoptan mecanismos de selección como los *head hunters*, o la designación política. Sin embargo, hay consenso entre las distintas fuerzas - partidos políticos, sectores gubernamentales, sectores de la sociedad, el Congreso de la Unión, etc. - para implantar un sistema de carrera que separe definitivamente a los políticos de la administración.

c) Expresiones del cambio: Fortalecimiento del federalismo

Dentro de las políticas desarrolladas por el gobierno mexicano, y plasmadas también en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, aparece una preocupación por la incorporación activa de los gobiernos locales en el desarrollo integral. Se ha profundizado el combate al centralismo mediante la estrategia de un nuevo federalismo, que asuma una perspectiva más activa en esta compleja realidad, caracterizada por la globalización, competitividad, oportunidades, desafíos para el desarrollo, etc. Se percibe un federalismo, cada vez más orientado a la restitución de capacidades ejecutivas, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos; que abre para los gobiernos locales posibilidades de acción y la oportunidad de asumir más decisiones propias. Sin embargo, los municipios no son partícipes de todo esto, son relegados por los gobiernos estatales por no tener las características jurídicas suficientes que los configuren como auténticos Gobiernos. Pero a este cumulo de responsabilidades y nuevas atribuciones, le tienen que hacer frente, no sólo los estados, sino municipios también. Esto exige contar con funcionarios municipales capaces y profesionales en su acción, lo que se pretende conseguir con un SMC. Sin embargo, no todos los municipios están preparados para incluir en su agenda un número mayor de responsabilidades y atribuciones. Los matices se vuelven un asunto indispensable, por ejemplo, de 570 municipios de Oaxaca, 251 son rurales, y existen 517 en todo el país; estos difícilmente pueden asumir nuevas tareas; y mucho menos implantar un mecanismo como el SMC, ni los que tienen posibilidades lo han hecho. La intención de fortalecer al municipio con un sistema de carrera, que haga frente a las nuevas exigencias marcadas por una participación más activa de este orden en el desarrollo integral, fijado por el nuevo federalismo, es sin duda una medida con beneficios, pero que esta supeditado a las capacidades de cada municipio.

d) Expresiones del cambio: Los esfuerzos innovadores de los municipios

A saber, la situación municipal en muchos casos, está aún caracterizada por el empirismo, improvisación y mediocridad en lo administrativo y en lo técnico; así como su relación de dependencia con otros niveles o esferas gubernamentales que nulfican su capacidad de decisión. Pero, ocurre que se están observando experiencias aisladas de gobiernos municipales, de diversos partidos en el poder, que de manera extraordinaria, fomentan nuevos sistemas y estructuras administrativas, que fortalecen la institucionalidad del nivel de gobierno. Esto a sido resultado de la nueva premisa de acción que han asumido los municipios, se esta observando, como señala Enrique Cabrero una creciente ola descentralizadora de abajo hacia arriba. En el que los gobiernos municipales están innovando, para mejorar el nivel de respuesta a la ciudadanía. ¿A qué se debe esta situación?, la causa más importante es la posibilidad real de alternancia en el poder. Para poder mantenerse en las preferencias del electorado, el municipio adquiere una mayor presión sobre los resultados de gestión, así es que se ve en la necesidad de experimentar, innovar con nuevas formulas que vuelvan

eficaz la acción del gobierno. Al darse cuenta que las soluciones no llegan de arriba hacia abajo, algunos municipios se están convenciendo de que se pueden idear nuevas formas de solución a los viejos problemas. Se puede observar que la alternancia y la pluralidad en la conducción gubernamental será, seguramente, cada vez menos un factor de conflicto y pasará a convertirse en un elemento detonador de la eficiencia y la calidad de las administraciones gubernamentales, a partir de la posibilidad ciudadana de premiar y castigar con su voto el éxito o fracaso de las opciones políticas en el ejercicio de gobierno. Aunque hay una enorme limitante; exceptuando a los grandes municipios que están en posibilidades de solventar experimentaciones e innovaciones, existe todavía un amplio sector de municipios en crecimiento y principalmente rurales, que asumirán con dificultad los procesos que el cambio democrático requieren.

- e) Expresiones del cambio: Los esfuerzos de la academia, el gobierno y las instituciones internacionales

Es de importancia el esfuerzo que han emprendido, algunas instituciones académicas, de gobierno, e internacionales, en la búsqueda de mejoras para los municipios. Se esta ante una etapa de cooperación, y compensación entre los distintos actores sociales, en la cual es de vital importancia el bienestar social. Esfuerzos como los emprendidos por el CEDEMUN, la Fundación FORD, el INEGI, el CIDE, la UNAM (Instituto de Investigaciones Sociales), el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" (CESEM), el Centro de Estudios para la Reforma del Estado (CERE), el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEDEM), y el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), en investigaciones como el Censo Municipal de 1995, o la elaboración de la Agenda para la Reforma Municipal de 1995 y de 1998, significan una etapa de construcción de voluntades entre la sociedad civil, la academia y el gobierno, en el cual el municipio esta siendo beneficiado enormemente. Impulsos de este tipo, enfocados a soluciones tales como la idea de implantar un SMC, amplían el panorama de discusión a nivel nacional, colocando este tema en un plano concreto, más allá del discurso político. Situaciones como la cooperación internacional entre México (CEDEM) y Francia (Centro Francés de la Función Pública Territorial) a favor de la instauración de un Servicio Municipal de Carrera, refrendan la búsqueda por un mejor municipio.

Sobre la hipótesis.

A raíz de lo analizado y conforme a los resultados obtenidos en el intento por cumplir los objetivos, se puede concluir que, si existen algunas expresiones en el contexto municipal que han sido generadas por cambios en el entorno, pero que sin embargo no generan posibilidades reales, ni medios adecuados para poner en funcionamiento un sistema de carrera en los municipios, únicamente hay un fortalecimiento en la idea por querer instaurarlo, pero sólo eso.

Aportación complementaria.

Es bastante complejo tratar de implantar un Servicio Municipal de Carrera, y no basta tan sólo con la voluntad, se requiere tener los medios para ponerlo en funcionamiento, y para mantenerlo en buenas condiciones. Por ello, es necesario un itinerario adecuado de reformas; los procesos de cambio administrativo son necesariamente así, no hay reformas mágicas e inmediatas, aunque algún tipo de literatura y grupos consultores quisieran vender esa idea.

El querer implantar un SMC, por tanto deberá ser un proceso incremental en el que cada paso constituya un avance sólido, por más pequeño que éste sea. Además debe estar inmerso en una visión más amplia del rediseño del gobierno, debe contribuir a acelerar otros cambios de tipo estructural.

El primer paso sin duda es fortalecer al Municipio, si no se realiza esto, cualquier esfuerzo posterior es difícil. Para lograrlo, es necesario:

| | |
|-----------------------------|--|
| Reformar el marco normativo | Proponer una reforma constitucional sobre federalismo fiscal y hacendario, que le de más atribuciones recaudatorias para su fortalecimiento económico. También debe dotársele facultades de autentico Gobierno, con atribuciones en materia legislativa. |
| Más financiamiento | Pugnar por mejorar la distribución de los recursos fiscales (Participaciones y Aportaciones). Así como también generar mecanismos de participación de los municipios, en la discusión de cómo se gastan los recursos. |
| Un mejor Federalismo | Crear un federalismo <i>cooperativo</i> a través del cual las líneas de acción para distribución de facultades y recursos en el ámbito territorial, sus reglas del juego así como los diversos obstáculos para constituirlo, sean atendidos gracias a la cooperación entre la federación y las entidades bajo esquemas de discusión y decisión colectivas. |
| Fortalecer la democracia | Fortalecer la cultura democrática, pero desde dentro de la administración municipal, el ejercicio de gobierno debe ser construido y manejado, tanto como lo fue la democracia en la arena electoral. Las decisiones de municipales, deben ser tomadas por consenso, no de manera arbitraria. |
| Crear Foros | Llevar a cabo foros a nivel nacional con instituciones educativas, los municipios, asociaciones municipales, partidos políticos, Gobierno, y sociedad en general, para generar consensos y acuerdos reales en la creación de un servicio municipal de carrera. |
| Otros | Es necesario que se refuercen las acciones de las administraciones municipales, con la creación de códigos de ética, mecanismos de evaluación, de rendición de cuentas, y de transparencia. Sólo así, se podrá comenzar a generar confianza en las gestiones. |

En concreto, es prioritario darle autonomía y recursos financieros a los municipios, para consolidar y fortalecer su estructura, ampliar sus capacidades operativas y diversificar sus funciones. Dicho de otra manera, las prioridades de una agenda como ésta, sin duda pueden fortalecer las dimensiones y autonomía municipal.

Sin esfuerzos compensatorios de este tipo que generen condiciones para un fortalecimiento municipal, un servicio civil de carrera no sería deseable; si se olvida esto o se cae en la tentación de querer acelerar el proceso sin claridad ni estrategias, se corre el riesgo de provocar retrocesos en el futuro inmediato, creando pseudo - funcionarios de carrera únicamente para eficientar los problemas.

Una reforma incremental de este tipo, puede ser la mejor enseñanza para los otros niveles de administración pública en México. En el entorno internacional cada vez se observa con más claridad que las nuevas enseñanzas en materia de gestión pública no provienen de los niveles centrales de gobierno, sino de los gobiernos locales, se espera que los municipios mexicanos se sume en algunos años a estas tendencias.

ANEXOS

Tabla comparada, en relación al Servicio Civil de Carrera en el ámbito Local.

Página de referencia: 115

| PAÍS | LEY | CONCEPTO |
|--------------------|---|---|
| Honduras | Ley de Servicio Civil, decreto No. 126. | "...que el Régimen de Servicio Civil regula la relación de empleo y funcionamiento público que se establecen entre el Estado y sus servidores fundamentados en principios de idoneidad, eficiencia y honestidad. La Administración de Personal sometida a métodos científicos basados en el sistema de méritos." |
| Panamá | La ley No. 9 del 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa". | Regula los tres ordenes de Gobierno |
| El Salvador | Ley de Servicio Civil | "El presente estatuto se denomina "Ley de Servicio Civil" y tiene por finalidad regular las relaciones del Estado y el Municipio con sus funcionarios y empleados, garantiza la Carrera Administrativa mediante la selección y promoción del personal sobre la base del mérito y la aptitud". |
| Guatemala | Decreto 1-87 "Ley de Servicio Municipal" con fecha ocho de enero de 1987 ley que actualmente está vigente. | "La presente ley regula las relaciones entre las municipalidades y sus servidores, asegurado a éstos justicia, equidad y estímulo en su trabajo, garantizando la eficiencia y eficacia administrativa mediante la aplicación de un sistema de administración de personal que fortalezca la Carrera Administrativa sin afectar la autonomía municipal". |
| Nicaragua | La "Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa -Ley No.70-, aprobada en 1990, actualmente esta suspendida porque no esta reglamentada. Actualmente no existe Ley de Servicio Civil, todo esta regido por medio del Código del Trabajo, aprobado en diciembre de 1996. | Era la que regia la carrera del funcionariado público en los tres órdenes de gobierno. |
| Costa Rica | La Ley 7794 Código Municipal publicado en abril de 1998 pretende llenar una serie de vacíos existentes que mantienen relación con el rol de las Municipalidades, estableciendo la normativa relacionada con la Carrera Administrativa del Servidor Municipal en su Título V, en su artículo 115 | "Establece la Carrera Administrativa municipal, como medio de desarrollo y promoción humanos. Se entenderá como un sistema integral, regulador del empleo y las relaciones laborales entre los servidores y la administración municipal. Este sistema propiciará la correspondencia entre la responsabilidad y las remuneraciones de acuerdo con los diversos mecanismos para establecer escalafones y definir niveles de autoridad." |
| México | No existe una Ley de Servicio Civil de Carrera | No existe Ley de Servicio Municipal de Carrera. |

Fuente: Elaboración propia con datos de Constituciones, Leyes y Códigos respectivos.

Relación de municipios - partido - Estado

Página de referencia: 108

| ESTADO | PARTIDOS POLÍTICOS | | | | | | | | | |
|----------------------------|--------------------|--------------|------------|-----------|-----------|------------|----------|------------|------------|--------------|
| | PAN | PRI | PRD | PT | PVEM | COAL | CM | UYC | Otros | TOTAL |
| | No. | No. | No. | No. | No. | No. | No. | No. | No. | No. |
| AGUASCALIENTES | 1 | 8 | | 1 | 1 | | | | | 11 |
| BAJA CALIFORNIA | | 1 | | | | 4 | | | | 5 |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 1 | 1 | | | | 3 | | | | 5 |
| CAMPECHE | 1 | 10 | | | | | | | | 11 |
| COAHUILA | 3 | 35 | | | | | | | | 38 |
| COLIMA | 3 | 6 | | | | 1 | | | | 10 |
| CHIAPAS | 12 | 72 | 20 | 2 | 4 | | | | 8 | 118 |
| CHIHUAHUA | 14 | 47 | 2 | | | 4 | | | | 67 |
| DISTRITO FEDERAL | | | | | | | | | | |
| DURANGO | 8 | 26 | 1 | 3 | | | | | 1 | 39 |
| GUANAJUATO | 28 | 14 | 3 | | | | | | 1 | 46 |
| GUERRERO | 1 | 61 | 14 | | | | | | | 76 |
| HIDALGO | 10 | 63 | 7 | 3 | | | 1 | | | 84 |
| JALISCO | 50 | 64 | 6 | | 3 | | | | 1 | 124 |
| MEXICO | 30 | 71 | 21 | 1 | | | | | 1 | 122 |
| MICHOACAN | 9 | 39 | | | | | | | 65 | 113 |
| MORELOS | 8 | 15 | | | 1 | | 1 | | 8 | 33 |
| NAYARIT | | 14 | | | | 6 | | | | 20 |
| NUEVO LEON | 16 | 34 | | | | 1 | | | | 51 |
| OAXACA | 22 | 87 | 36 | | 2 | | | 418 | 6 | 570 |
| PUEBLA | 15 | 182 | 15 | 2 | 3 | | | | | 217 |
| QUERETARO | 4 | 14 | | | | | | | | 18 |
| QUINTANA ROO | | 8 | | | | | | | | 8 |
| SAN LUIS POTOSI | 18 | 34 | 2 | 1 | | | | | 3 | 58 |
| SINALOA | | 14 | | | | 4 | | | | 18 |
| SONORA | 15 | 46 | 11 | 1 | | | | | | 72 |
| TABASCO | | 12 | 5 | | | | | | | 17 |
| TAMAULIPAS | 5 | 36 | 1 | 1 | | | | | | 43 |
| TLAXCALA | 5 | 33 | 14 | 6 | | | | | 2 | 60 |
| VERACRUZ | 36 | 47 | 25 | 3 | 5 | 89 | | | 6 | 210 |
| YUCATAN | 14 | 77 | | | 1 | 14 | | | | 106 |
| ZACATECAS | 12 | 26 | 16 | 2 | | | | | 1 | 57 |
| TOTAL DE MUNICIPIOS | 340 | 1,196 | 198 | 26 | 20 | 120 | 2 | 418 | 103 | 2,420 |

Fuente: Elaborado con datos obtenidos del CEDEMUN, actualizados al 16 de enero del 2002.

Otros: PAS = Partido Acción Social, en el Estado de Guanajuato; PCM = Partido Civilista Morelense, en el Estado de Morelos; APM = Alianza por Morelos; PC = Partido Cardenista, en el Estado de Oaxaca; NPP = Nava Partido Político, en el Estado de San Luis Potosí; PI = Planilla Independiente, en el Estado de Tamaulipas y Veracruz.

Propuestas sobre Servicio Civil de Carrera Municipal

Página de referencia: 127

GUILLÉN López, Tonatiuh - Coord. Gral. [et al.] (1998). "Agenda de la Reforma Municipal en México", IIS – UNAM, CIDE, CESEM, CERE, CEDEMUN, COLEF, FUNDACIÓN FORD, México. p. 231

- Creación del servicio de carrera para los servidores públicos municipales, ya que el cambio de funcionarios municipales hace que cada trienio se cambie al personal impidiendo crear una base de recursos humanos que apoye una gestión municipal más eficiente.. Sánchez Bernal, Antonio, 95/01/ [0346]
- Implementación de una Comisión Legislativa del Congreso del Estado para llevar a rango de ley la implementación del servicio civil de carrera; es inaplazable la necesidad de implementarlo y reglamentarlo. Entrevista a Oscar Rangel González, 970908 [0217]
- La estructura de continuidad de los Ayuntamientos no debería ser la reelección; sino el establecimiento de mecanismos de continuidad de los Planes de Desarrollo Municipal y del Servicio Civil de Carrera aplicado a los funcionarios principales de la Administración Municipal. La reelección vulnera principios democráticos de nuestro sistema político y provocaría una mayor disputa y ambición de poder. Entrevista a Miguel Angel Godínez Mejía, 970920 [0204]
- Es necesario que el perfil de los funcionarios esté basado en la capacidad especialización y profesionalización del servidor público. Mesa 1: Ingresos propios, en Senado de la República, Comisión de Fortalecimiento Municipal, Foro Regional: Hacienda municipal y relaciones intergubernamentales., Puebla, Pue., p.1, 5 pp., 96/10/05 [0167]
- Establecer en la legislación de los gobiernos de los estados el Servicio Civil de Carrera en materia de administración urbana local. Aguilar, José Antonio, Una estrategia de fortalecimiento municipal mediante la desconcentración territorial y el desarrollo de administradores urbanos, en Secretaría de Gobernación; Centro Nacional de Desarrollo Municipal, El municipio en México, Archivo General de la Nación, México, D.F., p. 300, pp. 291-304, 1996 [0007]
- Establecer el Servicio Civil de Carrera en la administración municipal a fin de profesionalizar la administración pública en mejoras de calidad del servicio en esa esfera del gobierno. Asociación de Municipios de México A.C., Carta de Compromiso Municipalista, p. 3, 3 pp. [0025]
- Establecer el servicio civil de carrera en la administración municipal a fin de profesionalizar la administración pública y mejorar la calidad del servicio en esta esfera de gobierno. Asociación de Municipios de México A.C., Los compromisos por el municipio de los candidatos a diputados federales en la LVII Legislatura, México, D.F., p. 1, 10 pp., 1997 [0025]
- Crear el servicio civil de carrera. Barraza, Martha Patricia, Intervención, en Guillén Tonatiuh, Acosta, Octavio, Héctor Pedraza, Foro Chihuahua de la Agenda de la reforma municipal en México, Cd. Juárez, Chih., p. 5, 16 pp., 97/10/17 [0029]
- Es recomendable instaurar un servicio civil, para incrementar la profesionalización de los administradores municipales. Cabrero, Enrique, Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio, Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México., Porrúa; CIDE, México, D.F., p. 614, 630 pp., 96/10/ [0039]
- Instaurar el servicio civil de carrera a nivel municipal de manera más apremiante que en los estados o la federación. Las reglas generales serían parte de la ley reglamentaria o equivalentes en el artículo 115. La participación municipal se trasladaría a todo aquello que afecte intereses locales (vgr: sancionar el Plan Nacional de Desarrollo). El municipio tiene el primer contacto con sus gobernados. La coordinación de las facultades coincidentes debe

realizarse en un plano de igualdad. Cárdenas, Jaime, La construcción de una cultura política municipal democrática, en Mancilla, Sergio; Sandoval, Eduardo; Martínez, Luis; Tinoco, Rogelio; (Coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, Universidad Autónoma del Estado de México; Gobierno del Estado de México, Coord. Gral. de Apoyo Municipal, Toluca, Edo. Méx., p. 94, 87-98, 1996 [0045]

- Crear un Servicio Civil de Carrera combinado con un catálogo general de gastos públicos que incluya un catálogo de contribuciones y la normatividad legal de los bienes del municipio. Cortiñas, León, Democracia, descentralización y gestión pública, Democracia y gobernabilidad en América Latina, Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 26, Toluca, Edo. Méx., p. 82, p7 pp.3-93, 95/04/ [0075]
- Establecer el Servicio Civil de Carrera, con objeto de separar la función política de la función administrativa, y propiciar así la continuidad de los planes. La profesionalización del servicio público y lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de los servicios públicos y del municipio en general. Enriquez, Carmelo, La situación económica de los municipios mexicanos, México, D.F., p. 6, 7 pp. [0128]
- Instaurar el Servicio Civil de Carrera en las haciendas públicas del municipio, los estados y la federación. Foro Nacional hacia un auténtico federalismo, Compromisos para un auténtico federalismo, en Foro Nacional hacia un auténtico federalismo, León, Gto., p. 435, pp. 427-438, 1995 [0158]
- Diseñar y operar un sistema de méritos y reconocimientos en la función pública en áreas técnicas, manifestando de manera explícita los niveles de promociones y ascenso y los procedimientos y métodos para otorgarlos. González, Refugio, La profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México, en Montes de Oca, Elvía, Hacia el fortalecimiento municipal, El Colegio Mexiquense, (Cuadernos Municipales, 5), Zinacantepec, Edo. Méx., p. 146, 154 pp., 1996 [0215]
- Aplicar exámenes de oposición a los candidatos a ocupar los puestos en áreas técnicas y emitir dictámenes sobre el desempeño de los servidores públicos en áreas técnicas. González, Refugio, La profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México, en Montes de Oca, Elvía, Hacia el fortalecimiento municipal, El Colegio Mexiquense, (Cuadernos Municipales, 5), Zinacantepec, Edo. Méx., p. 146, 154 pp., 1996 [0215]
- Implementar la carrera administrativa, debidamente formalizada en un nuevo esquema jurídico normativo, orientado a la estabilidad y eficiencia en el servicio público. González, Refugio, La profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México, en Montes de Oca, Elvía, Hacia el fortalecimiento municipal, El Colegio Mexiquense, (Cuadernos Municipales, 5), Zinacantepec, Edo. Méx., p. 147, 154 pp., 1996 [0215]
- Implementar estructuras de continuidad contemplando: el Servicio Civil de Carrera, terminando con la extrema discrecionalidad del presidente municipal en la definición de políticas; y diseñando mecanismos adicionales que definan a las principales políticas con intensa participación social; las políticas municipales tendrían así un proceso de definición e implementación plural y capaz de trascender los tiempos de los gobiernos. Guillén, Tonatiuh, La reforma del Estado, federalismo y municipios en México: seis imágenes sobre una nueva etapa de gobierno, en Cárdenas, Jaime; Faya, Jacinto, La reforma político-electoral del Estado mexicano, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España AC, núm. 2, Querétaro, Qro., pp. 191-192, pp. 179-200, 1997 [0221]
- La excesiva movilidad de los cuadros técnico-administrativos lleva a las administraciones locales a la necesidad de definir políticas de personal que permitan contribuir a la eficiencia de los servidores públicos, a través de un sistema de administración de personal público, desde su ingreso al servicio del Estado hasta su retiro y/o jubilación. Esto implica modificar los procesos que tradicionalmente utilizan las administraciones locales para el reclutamiento, selección, ascenso y promoción, en donde el punto de referencia sea la calificación al mérito. Gutiérrez, Rosa; Maya, Lourdes, Modernización de la administración pública municipal, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, Querétaro, Qro., p. 36, 71 pp., 1995 [0224]
- Ante la necesidad de implementar el Servicio Civil de Carrera en el personal técnico-administrativo como una forma de administración, y siendo que el desempeño del mismo debe ser la pauta para trazar su ruta de crecimiento, resulta necesario implementar sistemas de

- evaluación integral, a fin de que además verificar el cumplimiento de las actividades de los trabajadores se haga énfasis en la evaluación del logro de los objetivos fijados. Para ello, cada administración municipal debe establecer un método de evaluación de acuerdo a sus propios requerimientos. Se deben definir metas por cada tipo de puesto de manera individual, de acuerdo a las funciones y objetivos de las áreas de trabajo; asimismo, evaluar en primer término el cumplimiento de las mismas y en segundo lugar el comportamiento laboral para que la permanencia de los trabajadores se justifique por la calificación de sus méritos. Gutiérrez, Rosa; Maya, Lourdes, Modernización de la administración pública municipal, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, Querétaro, Qro., p. 37, 71 pp., 1995 [0224]
- Impulsar el servicio civil de carrera que contribuya a profesionalizar y brindar mayor estabilidad a la función pública. Maldonado, Luis, El impulso al federalismo y el desarrollo municipal, en Secretaría de Gobernación; Centro Nacional de Desarrollo Municipal, El municipio en México, Archivo General de la Nación, México, D.F., p. 174, pp. 163-175, 1996 [0261]
 - Establecer un Servicio Profesional de Carrera, comenzando desde el nivel municipal para que los funcionarios municipales cuenten con los elementos y la preparación necesarios para realizar adecuadamente sus funciones. Medina, Carlos, Federalismo y participación ciudadana, en Foro Nacional hacia un auténtico federalismo, León, Gto., p. 296, pp. 293-300, 1995 [0272]
 - Establecer un Servicio Civil de Carrera en las áreas técnicas de administración fiscal, ingeniería, administración jurídica y servicios. Merino, Mauricio, Memorandum sobre los municipios: una propuesta ejecutiva, en Secretaría de Gobernación; Centro Nacional de Desarrollo Municipal, El municipio en México, Archivo General de la Nación, México, D.F., p. 563, p55 pp.1-563, 1996 [0274]
 - Promover la profesionalización de los cuadros municipales, con el establecimiento gradual de un Servicio Civil de Carrera, que podría iniciarse en áreas y cargos cruciales como tesorería, administración, seguridad pública y servicio de agua potable. Ortega, Roberto, Federalismo fiscal en México, en Secretaría de Gobernación; Centro Nacional de Desarrollo Municipal, El municipio en México, Archivo General de la Nación, México, D.F., p. 639, 1996 [0297]
 - Instrumentar el Servicio Civil de Carrera en los ámbitos burocráticos medios de tipo técnico y administrativo, con el fin de profesionalizar y especializar a los administradores municipales. Osuna, Héctor, Federalismo y vida municipal, en Foro Nacional hacia un auténtico federalismo, León, Gto.-México, p. 337, pp. 331-338, 1995 [0300]
 - Promover el Servicio Civil de Carrera en la administración estatal y municipal. Partido de la Revolución Democrática, Transición pacífica a la democracia, Principios de Acción Legislativa (LVII del Congreso de la Unión), México, D.F., p. 3, 13 pp., 97/05/ [0218]
 - Reformar el Artículo 115 para incorporar el Servicio Civil de Carrera con la separación de las funciones políticas y administrativas de los municipios y el establecimiento de concursos de oposición para acceder a las plazas municipales. Partido de la Revolución Democrática, Plataforma Electoral 1997, México, D.F., p. 50, 52 pp., 1997 [0307]
 - Crear el servicio civil de carrera que permita un aparato administrativo especializado. Partido de la Revolución Democrática-Morelos, Síntesis de propuesta para la reforma a la Ley Orgánica Municipal de autoridades y funcionarios democráticos de Morelos, Puente de Ixtla, Mor., p. 2, 3 pp., 95/07/06 [0063]
 - Establecer un sistema de servicio de carrera que promueva el profesionalismo, la superación y la vocación de servicio. Partido Revolucionario Institucional, Plataforma electoral 1994-2000, México, D.F., p. 30, 32 pp., 1994 [0314]
 - Que se establezca y reglamente el servicio civil municipal de carrera que permita la profesionalización de los servidores públicos de los municipios, a fin de que la administración no se vea afectada por los cambios de gobierno. Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional de Asuntos Municipales, Documento de trabajo hacia la XVII Asamblea Nacional, p. 16, 18 pp., 96/04/30 [0314]
 - Establecer el servicio civil de carrera con el objeto de arraigar a los funcionarios municipales en el desempeño de su actividad. Rice, Humberto, Federalismo y autonomía municipal, en CESEM; Federación Canadiense de Municipios, Archivo CESEM, Cuernavaca, Mor., p. 5, 6 pp., 95/01/ [0331]

- Creación del Servicio Civil de Carrera a nivel municipal, de manera que estructuras como la tesorería municipal fueran órganos permanentes, con la finalidad que el personal que cuente con el perfil profesional adecuado permanezca en funciones al final de cada administración. Rodríguez Flores, José Luis, Las finanzas públicas municipales como instrumento del desarrollo municipal, en Guillén, Tonatuih; Acedo, Blanca, Foro Guadalajara de la Agenda de la reforma municipal en México, Guadalajara, Jal., 97/12/08 [0393]
- Crear un sistema de servicio civil de carrera, donde no sólo se capacite a funcionarios y empleados municipales, sino que cuente con la participación de las universidades e institutos de investigación para que ayuden a fundamentar los procesos de toma de decisiones, y así poder superar la visión inmediata, aportando una visión más amplia que permita el trazo de estrategias mucho más amplias e integrales. Sandoval, Guillermo, Intervención, en Guillén Tonatuih, Acosta, Octavio, Héctor Pedraza, Foro Chihuahua de la Agenda de la reforma municipal en México, Cd. Juárez, Chih., p. 13, 16 pp., 97/10/17 [0349]
- Establecer el servicio civil de carrera en la administración municipal a fin de profesionalizar la administración pública y mejorar la calidad del servicio en esa esfera de gobierno. Secretaría de Asuntos Municipales del PRD, Agenda Legislativa municipalista-Documento de Trabajo, VI Asamblea Nacional Municipalista, Iguala, Gro., p. 23, 24 pp., 97/09/19 [0309]
- Establecer y reglamentar el Servicio Civil Municipal de Carrera, el cual permita la profesionalización de los servidores públicos de ese orden de gobierno, logrando que la administración y la continuidad de los programas no se vean afectados por la normal conclusión de los periodos de gobierno. Tercera Reunión Nacional de Presidentes Municipales del PRI., Vinculación con el Partido, propuestas., Documento Preliminar, Mesa 4, Acción Política de los Presidentes Municipales., México, D.F., p.2, 9 pp., 97/10/24 [0315]
- Promover el Servicio Civil de Carrera Villarreal, Rosendo, El principio de subsidiariedad y el fortalecimiento del gobierno municipal, en Secretaría de Gobernación; Centro Nacional de Desarrollo Municipal, El municipio en México, Archivo General de la Nación, México, D.F., p. 581, p5 pp.79-582, 1996 [0384]
- Establecer el Servicio Civil de Carrera con objeto de deslindar la pugna partidista de las áreas de obras y servicios públicos, recaudación y administración del patrimonio municipal. Villarreal, Rosendo, Federalismo y gestión municipal, en Quórum, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, núm. 53, México, D.F., p. 13, 104 pp., 97/05/[0384]
- Es necesario que exista una carrera de funcionario municipal, que garantice la capacidad de quienes manejan la administración local. Ziccardi, Alicia, Gobiernos locales: Problemas de la representación y la participación ciudadana, La autoridad municipal y su compromiso con la democracia, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, D.F., p. 91, pp. 89-104, 94/09 [0390]
- El ayuntamiento debe introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal en las áreas encargadas de los principales servicios públicos y propiciar la institucionalización del servicio civil de carrera municipal. Ferreyra, Ma. del Pilar, Profesionalización y carrera administrativa municipal en el Estado de México, en Sandoval, Eduardo; Gómez, Roberto; Gómez-Tagle, Jorge, El municipio mexicano de cara al siglo XXI, Universidad Autónoma del Estado de México; Gobierno del Estado de México, Toluca, Edo. Méx., p. 21, pp. 15-26, 1993 [0139]
- La composición del aparato de gobierno y la selección de funcionarios (según el municipio de idoneidad) se sujetará a un catálogo de puestos, siempre mediante concurso y convocatoria pública y calificación por requisitos establecidos en los perfiles. De este modo se evita que los partidos políticos busquen beneficios propios con su ejercicio gubernamental. Núñez, Ma. de la Luz, Política y municipio, en Mancilla, Sergio; Sandoval, Eduardo; Tinoco, Rogelio; Martínez, Luis; (Coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, Universidad Autónoma del Estado de México; Gobierno del Estado de México, Coord. Gral. de Apoyo Municipal, Toluca, Edo. Méx., p. 38, pp. 31-40, 1996 [0292]
- Se debe crear dentro de los ayuntamientos una función municipal que se considere una carrera administrativa. La formación de estas personas recaería en los presidentes municipales. La legislación debe propiciar un ordenamiento que mantenga la posibilidad de aprovechar a las gentes que han manifestado su capacidad en la gestión administrativa. Bretón Escamilla,

Eduardo, Tema 3: Organización y Gestión de la Administración municipal, en Guillén, Tonatiuh; Acedo, Blanca; Olmedo, Raúl (Coords.), Foro Tlaxcala de la Agenda de la Reforma Municipal en México, Tlaxcala, Tlax., p. 12, 20 pp., 97/10/29 [0037]

- Establecer un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal, encabezado por el presidente municipal e integrado por un regidor (secretario técnico), representantes de colegios y un representante del Gobierno del Estado. Ferreyra, Ma. del Pilar, Profesionalización y carrera administrativa municipal en el Estado de México, en Sandoval, Eduardo; Gómez, Roberto; Gómez-Tagle, Jorge, El municipio mexicano de cara al siglo XXI, Universidad Autónoma del Estado de México; Gobierno del Estado de México, Toluca, Edo. Méx., p. 23, pp. 15-26, 1993 [0139]
- Debe haber perfiles específicos para que los presidentes municipales no designen a funcionarios municipales en base a criterios nepotistas y/o clientelares. Vazquez, Gabriela, Tema 3: Organización y Gestión de la Administración municipal, en Guillén, Tonatiuh; Acedo, Blanca; Olmedo, Raúl (Coords.), Foro Tlaxcala de la Agenda de la Reforma Municipal en México, Tlaxcala, Tlax., p. 16., 20 pp., 97/10/29 [0378]
- Nombrar a los directores de departamento a través de concursos de oposición coordinados por instituciones públicas calificadas (universidades, organismos no gubernamentales y otros) por medio de una convocatoria. Partido de la Revolución Democrática-Morelos, Síntesis de propuesta para la reforma a la Ley Orgánica Municipal de autoridades y funcionarios democráticos de Morelos, Puente de Ixtla, Mor., p. 2, 3 pp., 95/07/06 [0063]

Constitución del Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera

ACOSTA Arévalo, José Octavio (2001). "Lectura de la Declaración del Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera", México, D.F., viernes 26 de Octubre del 2001, México. Archivo electrónico proporcionado por el Lic. Octavio Acosta, del Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

DECLARATORIA

Considerando:

- Que las Administraciones Públicas constituyen las herramientas de las que se dotan los Estados modernos para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones cívicas y facilitar la prestación de los servicios básicos para el bienestar de la sociedad.

Que los gobiernos y administraciones locales adquieren de manera paulatina u rol cada vez más relevante en la promoción del desarrollo y la democracia.

- Que los gobiernos locales han crecido como aparatos administrativos y han incrementado sus capacidades instrumentales, que se traducen en más servicios y obra pública, pero su diseño institucional y la formación de sus recursos humanos, con frecuencia siguen ligados al corto plazo, a las necesidades inmediatas o a responder a compromisos adquiridos en las contiendas electorales.
- Que la selección y reclutamiento de los funcionarios públicos, no obedece a perfiles profesionales y a políticas basadas en el desempeño y los méritos profesionales.
- Que el progreso de las organizaciones (incluidas las administraciones públicas) depende cada vez en mayor medida, de las personas que lo integran.
- Que desde hace varios años, la administración pública federal, estatal y municipal ha desarrollado significativas experiencias de profesionalización, obteniendo valiosos resultados que es necesario y conveniente reconocer, aprender y fortalecer.

Los gobiernos municipales, gobiernos estatales, organismos federales y las instituciones especializadas abajo firmantes

Acordamos

Constituir el *Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera* con el propósito de:

- a) Impulsar la profesionalización y el desarrollo humano de los servidores públicos de los Gobiernos Locales, para servir a la sociedad con la mayor eficiencia, eficacia, transparencia y legitimidad, y,
- b) Actuar como instancia permanente para la promoción de estudios, análisis, intercambio y difusión de acciones de profesionalización y servicio público de carrera para impulsar su institucionalización en los gobiernos locales.

Objetivos específicos del Foro

Coadyuvar en la procuración del buen gobierno, mediante reformas administrativas inspiradas en los principios de legalidad, igualdad e imparcialidad que rijan los procesos de selección, formación, evaluación del desempeño y reconocimiento al mérito de los servidores públicos, como base para garantizar la calidad de los servicios, la transparencia y continuidad de la gestión pública de cara a la ciudadanía.

Impulsar de manera consensual, planeada, sistemática y gradual la implantación, consolidación y trascendencia de la profesionalización y el servicio público de carrera hacia la conformación de un sistema nacional concebido como política de gobierno, con soporte programático y presupuestal y sustentado en las necesarias reformas jurídicas.

Principios del Foro

LIBRE VOLUNTAD

La **libre voluntad** de participar, que valora y privilegia a la convicción en la profesionalización y el servicio público de carrera, como la principal razón para concurrir en este espacio de ideas, análisis, propuestas e intercambio.

COOPERACIÓN

La **cooperación** como principio de reciprocidad e integración de voluntades, ideas y acciones en torno a la profesionalización y el servicio público de carrera como mecanismos para mejorar el cumplimiento de los fines de gobierno.

IGUALDAD

La **igualdad** que en la diversidad y la pluralidad, inspira a un foro abierto e incluyente, que reconoce para todos sus miembros la equidad de derechos, y oportunidades

Ciudad de México a los veintiséis días del mes de octubre del año dos mil uno

Miembros Fundadores del Foro

1. Gobierno del Estado de Aguascalientes
2. Gobierno del Estado de Campeche
3. Gobierno del Estado de Coahuila
4. Gobierno del Estado de Hidalgo
5. Gobierno del Estado de Puebla
6. Gobierno del Estado de Querétaro
7. Gobierno del Estado de San Luis Potosí
8. Gobierno del Estado de Tlaxcala
9. Gobierno del Estado de Veracruz
10. Gobierno del Estado de Yucatán
11. Gobierno del Estado de Zacatecas
12. Gobierno del Distrito Federal
13. Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC)
14. Asociación de Municipios de México (AMMAC)
15. Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM)
16. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
17. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM)
18. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro (IAPQ)
19. Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo (IAPH)
20. Instituto para el Fortalecimiento y el Desarrollo Municipal de Morelos (INFODEM)
21. Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER)
22. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)
23. Instituto Nacional de la Mujer (INM)
24. Unidad de Desarrollo Administrativo (SECODAM)
25. Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)
26. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)
27. Centro Nacional para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN)
28. Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU)
29. Asociación Internacional de Administradores de Ciudades (ICMA)

Foro Nacional Permanente para la Profesionalización y el Servicio Público de Carrera.

Estatutos

1. Misión

Impulsar la profesionalización y el desarrollo humano de los servidores públicos de los Gobiernos Locales, para servir a la sociedad con la mayor eficiencia, eficacia, transparencia y legitimidad.

2. Visión

El Foro Nacional para la Profesionalización y el Servicio Público de Carrera en Gobiernos Locales será un modelo a nivel internacional desde una perspectiva federalista, para lograr la concurrencia y cooperación de entidades políticas autónomas, que buscan incidir en la institucionalización de la profesionalización y el servicio público de carrera como uno de sus aspectos más relevantes.

3.- Objetivo General

Servir como instancia permanente para la promoción de estudios, análisis, intercambio y difusión de experiencias de profesionalización y servicio público de carrera en los gobiernos locales.

3.1.- Objetivos específicos

Coadyuvar en la procuración del buen gobierno, mediante reformas administrativas inspiradas en los principios de legalidad, igualdad e imparcialidad que rijan los procesos de selección, formación, evaluación del desempeño y reconocimiento al mérito de los servidores públicos, como base para garantizar la calidad de los servicios, la transparencia y continuidad de la gestión pública de cara a la ciudadanía.

Impulsar de manera consensual, planeada, sistemática y gradual la implantación, consolidación y trascendencia de la profesionalización y el servicio público de carrera hacia la conformación de un sistema nacional concebido como política de gobierno, con soporte programático y presupuestal y sustentado en las necesarias reformas jurídicas.

4. Principios

4.1. Libre voluntad

La libre voluntad de participar, que valora y privilegia a la convicción en la profesionalización y el servicio público de carrera, como la principal razón para concurrir en este espacio de ideas, análisis, propuestas e intercambio.

4.2. Cooperación

La **cooperación** como principio de reciprocidad e integración de voluntades, ideas y acciones en torno a la profesionalización y el servicio público de carrera como mecanismos para mejorar el cumplimiento de los fines de gobierno.

4.3. Igualdad

La **igualdad** que en la diversidad y la pluralidad, inspira a un foro abierto e incluyente, que reconoce para todos sus miembros la equidad de derechos, oportunidades e incorporación.

4.4 Corresponsabilidad

Corresponsabilidad entendida como una relación horizontal entre todos y cada uno de los miembros, todos ellos con derechos y obligaciones

5.-Estrategias

- Acordar estrategias comunes para fortalecer los procesos municipales, estatales, regionales y nacional de profesionalización de servidores públicos de gobiernos locales.
- Generar materiales técnicos y metodológicos para la promoción y apoyo de las acciones en los gobiernos locales para el establecimiento de programas de profesionalización y sistemas de servicio público de carrera.
- Promover y generar acciones y materiales de difusión sobre la profesionalización y el servicio público de carrera tendientes al fortalecimiento de la cultura social, política, pública y administrativa que favorezca su comprensión, debate, consenso e implantación.
- Establecer relaciones con organismos nacionales e internacionales que realicen acciones de desarrollo institucional y profesionalización de gobiernos locales, con la finalidad de vincular esfuerzos, conocimientos y apoyos en favor de la profesionalización y el servicio público de carrera.

6. Ejes temáticos

- Servicio Público de Carrera y Gestión de Recursos Humanos.
- Programas de Profesionalización.
- Normatividad.
- Desarrollo Institucional.
- Indicadores de Gestión.
- Evaluación del Desempeño
- Normalización y Certificación.
- Financiamiento y Apoyo Técnico.
- Ética y Transparencia.

7. Integración

Son miembros del Foro Nacional para la Profesionalización y el Servicio Público de Carrera de Gobiernos Locales, los gobiernos estatales y municipales, dependencias federales, agrupaciones de municipios, instituciones académicas y de investigación, organismos de asistencia técnica y financiera e investigadores y especialistas que soliciten formalmente su incorporación.

Son miembros de número los gobiernos estatales y municipales que participan regularmente. Son miembros cooperadores quienes no tengan la cualidad anterior y soliciten su incorporación.

La membresía se adquiere mediante simple solicitud dirigida a la Coordinación General del Foro, en la que se expresen los motivos, el compromiso para cumplir la misión, principios y objetivos de mismo y sea emitida por los titulares o representantes facultados por la normatividad interna de los gobiernos u organismos que la soliciten.

8. Funcionamiento

El Foro funcionará de manera permanente a través de los medios de comunicación escrita y electrónica para los efectos de solicitudes de ingreso, solicitud e intercambio de información y propuestas.

De manera periódica sesionará cada tres meses, contando con el respectivo calendario. La Coordinación General podrá convocar a reuniones extraordinarias cuando estime pertinente.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

LIBROS

1. AGUAYO, Sergio (2001). "La Charola: Una historia de los servicios de inteligencia en México", Grijalbo, Raya en el Agua, México, p. 413
2. ALVARADO, Ofelia y Juan Miguel Ramírez (1998), "La crisis de la Gobernabilidad en México", CNCPyAP, México
3. ALVAREZ Alvarez, Julián (1986). "La carrera administrativa en España. Referencias a la carrera administrativa en Gran Bretaña y Francia", en Memoria del Seminario Internacional, (1986). "Administración de personal y carrera administrativa en América Latina", Dirección Nacional de Personal/ALAP/CLAD/ILPIS, Quito, Ecuador.
4. ARBOS, Xavier y Salvador Giner (1990). "La Gobernabilidad ciudadana en la encrucijada mundial", Siglo XXI, Madrid.
5. ARELLANO, David (1998). "Lo público y la Administración Pública: cinco dilemas de una transformación", mimeo, CIDE, México.
6. —————, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, Coord. (2000a) "Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental", CIDE / Porrúa, México.
7. BAÑÓN, R. y E. Carrillo (1997). "La Nueva Administración Pública", Ed. Alianza Universidad.
8. BARZELAY, Michael and Barbak J. Armanjani (1992). "Breaking thorough Bureaucracy", The Regents of the University of California, en SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). "Clásicos de la Administración Pública", FCE / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma de Campeche, México, pp. 951 – 989
9. BOZEMAN, Barry. (1998). "Todas las organizaciones son públicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas", FCE - CNCPyAP, México.
10. BRUNSEN Nils y Johan P. Olsen (1993). "The Reforming Organization", Routledge, London.
11. BURGOA, Ignacio (1976). "Derecho constitucional mexicano", Porrúa, México. p. 827.

12. CABRERO, Mendoza Enrique (1995). "La nueva Gestión Municipal en México. Análisis de las experiencias innovadoras en gobiernos locales", México, Miguel Angel Porrúa – CIDE, México.
13. _____ (1997). "Del administrador al gerente público", INAP, México
14. CEDEMUN (Segob) e INEGI (1997). "Censo: Los municipios de México en 1995", SEGOB, México.
15. CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO (1990), "Reforma del sistema político mexicano. Condición para la modernización", Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., Serie Alternativas para el Futuro, México, agosto de 1990
16. CLINTON, Bill (1993). "Del papeleo a los resultados: la creación de un gobierno que trabaje mejor y cueste menos", Revisión del Desempeño Nacional, en SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). "Clásicos de la Administración Pública", FCE / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma de Campeche, México, pp. 1030 – 1044.
17. CORREA Freitas [et al.] (1989). "Gestión de Estado y desburocratización", Oficina del Servicio Civil de la República Oriental del Uruguay, ILPES, pp. 286.
18. CPEUM Comentada (1997). "Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", México, Editorial Porrúa, décima edición, pp. 1151-1167, Tomo II.
19. CHARID, Mohamed y Rouillard Lucie (1997). "The new public management", in Mohamed Charih y Arthur Daniels (eds.), New public management and public administration in Canada, The Institute of Public Administration of Canada.
20. GARCIA del Castillo, Rodolfo (1995). "Análisis y Diagnóstico del Municipio Mexicano" (partes 1 y 2), Documentos de Trabajo, CIDE, núm. 32 y 33, México.
21. GONZÁLEZ Hermosillo, Erika Döring, (2000b). "Servicio Civil de Carrera" en "Servicio Civil de Carrera para servir a la gente", PRI, Enero, México.
22. GUERRERO, Juan Pablo (1998). "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal", CIDE, Documento de Trabajo núm. 61, División de Administración Pública, D.F., México.
23. _____ (1999). "Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado", en Uvalle, Ricardo y Marcela Ahuja [coordinadores] (1999). "Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado", FCPyS, UNAM / Plaza y Valdez Editores, México.

24. _____ (2000). "Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil en México", CIDE, Documento de Trabajo núm. 90, División de Administración Pública, D.F., México. p. 33
25. GUILLÉN López, Tonatiuh - Coord. Gral. [et al.] (1998b). "Agenda de la reforma municipal en México", IIS – UNAM, CIDE, CESEM, CERE, CEDEMUN, COLEF, FUNDACIÓN FORD, México. p. 231
26. _____ "Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios del norte de México". Mimeo, p. 8.
27. HARO Bélchez, Guillermo (1991). "La vigente legislación de funcionarios en México y la necesidad de su reforma" La función pública en el proceso de modernización nacional. Ed. IAPEM, Edo. de México.
28. _____ (2000). "Servicio Público de Carrera: Tradición y perspectivas". Porrúa - INAP, p 285.
29. INAP (1989). "Manual de Administración de Personal", INAP - BANOBRAS, Colección de manuales de administración y organización Municipal, núm. 7, México, p. 122.
30. _____ (2000). "Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México" Estudio Introdutorio de Guillermo Haro Bélchez, INAP, Tomo I, México., pp. XVIII – XXXII
31. INEGI – SEDESOL (2000). "Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000; Resultados Nacionales". Sedesol, México.
32. _____ (2000). "Censo General de Población y Vivienda 2000", México.
33. JIMENEZ Castro, Wilburg (1971). "Administración Pública para el desarrollo", FCE, México.
34. JOHNSON, R. A., F.E. Kast y J.E. Rosenzweig (1966). "Teoría, Integración y Administración de Sistemas", México, Ed. Limusa, 1ra. Edición.
35. LAKING, Rob (1998). "Don't try this at home? A New Zealand approach to public management reform in Mongolia", Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda, junio.
36. LAUFER, R., A. Burlaud (1980)., "Mangement public. Gestón et Legitimité", Dalloz, Francia
37. LYNN, Laurence E.(1998). "The NPM as an international phenomenon: a skeptical view", International Public Management Journal, 1:1, in International Public Management Network.

38. MERINO, Mauricio (1996). "Profesionalización del Servicio Público", en Foro Nacional: Profesionalización de los servidores públicos, Serie Praxis, INAP, México, pp. 15 – 17.
39. MOCTEZUMA Barragán, Esteban y Andrés Roemer (1999). "Por un gobierno con resultados: servicio civil de carrera", FCE, México.
40. OCHOA Campos, Moises (1968). "La Reforma Municipal. México". Porrúa. 2a edic. pág. 14.
41. ORMOND, Derry y Elke Löffler (1998). "Public Management", en PUMA/OCDE, París – Francia
42. OSBORNE, David and Ted Gaebler (1992). "Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector", Reading Md.: Addison Wesley Publishing Company.
43. ————— (1998). "La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno" Ed. Paidós España. pp. 446
44. OSZLAK, Oscar (1993). "La Reforma del Estado: el día después", en BODMER, Klaus, "Reforma del Estado. Más allá de la privatización", Friederich Ebert Stiftung, Montevideo, p. 36
45. RAMÍREZ Zozaya, Juan Miguel (1998). "Organizaciones Públicas: Nuevo paradigma en la Administración Pública". Estudio Introductorio, en Bozeman, Barry. "Todas las organizaciones son públicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas", FCE - CNCPyAP, México. p. 245
46. SPP (1984), "Comisión Intersecretarial del Servicio Civil", México, p. 3.
47. UVALLE Berrones, Ricardo (1998b). "La importancia del cambio político en México y su influencia en el Gobierno y la Administración Pública", en Ensayos: Políticas Públicas y Gobierno Local, UNAM, CNCPyAP, Fundación Ford, México.
48. ————— y Marcela Ahuja Ruíz [coordinadores] (1999). "Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado", FCPyS, UNAM / Plaza y Valdez Editores, México, p. 237
49. WEBER, Max (1964). "¿Qué es la burocracia?", Editorial Leviatán, Argentina, pp 118.
50. ZICCARDI, Alicia. (1995). "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en Ziccardi, Alicia (Coord.). "La tarea de Gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas", UNAM – PORRUA, México, p. 13 – 37.

51. _____ (1998a). "Visión Conceptual del Gobierno Local", en Ensayos: Políticas Públicas y Gobierno Local, UNAM, CNCPyAP, Fundación Ford, México.

REVISTAS

1. AMMAC y AALMAC, (2000). "Los municipios en México después del PRI", en Revista Contactar, 6 de octubre, Bs. As. Argentina.
2. ARELLANO, David, (2000b). "Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana", en Revista Iztapalapa, Tema: La administración frente a los desafíos del cambio social, UAM, Año 20, Núm. 48, Enero – Junio . pp. 135 – 150
3. CABRERO, Mendoza Enrique (1998). "Capacidades innovadoras de municipios mexicanos", en Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, Año LVIII, Núm. 3, Julio – Septiembre, pp. 73 - 97
4. GONZÁLEZ Hermosillo, Erika Döring, (1998a). "La Profesionalización del Sector Público", en Revista Perspectiva, México, Agrupación Política Nueva, año 4 núm. 11, Noviembre. pp. 22 – 25
5. GUERRERO, Omar (1997), "La carrera administrativa en México, entre la policy y la política", en Revista de Administración Pública, "La administración y el pluripartidismo", INAP, México, Núm. 96, pp.35-68
6. HOLMOS Montaño, A. René (1989). "Propuesta de implantación del servicio civil de carrera", en Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal: Administración Estatal en México, INAP, México, núm. 33, enero - abril, pp. 171 - 173.
7. IBARRA, Luis Guillermo (2000). "Para mejorar al gobierno debemos fortalecer el Servicio Civil", entrevista realizada por Luis Rivera Campuzano, en Revista el Mundo del Abogado, núm. 17, México, septiembre, pp. 17-20
8. JIMÉNEZ Guzmán, Rodolfo y Enrique Bailleres (1997). "Las Políticas Públicas, Gerencia Gestión Pública Modernas: ¿Panaceas de Racionalidad y Eficiencia o Nuevas Tecnologías de Gobierno?" en Revista de IAPEM, núm. 35, Julio - Septiembre, pp. 63-84
9. MACROECONOMÍA (2000). "Nada haré contra las mayorías: Fox", Macroeconomía, Año 8, núm. 85, página 8.

10. MENA Vargas, Apolinar (1995). "Ventanilla Única de Gestión: una experiencia de simplificación administrativa y mejoramiento de la atención al público", en revista IAPEM, núm. 25, enero – marzo. pp. 20-40.
11. MENDEZ, José Luis (1998). "La modernización Administrativa", en Revista Enlace, CNCPYAP, México, May – Jun. Núm. 48, pp. 26 – 28.
12. MERINO, Mauricio (1990). "El Gobierno Fuera del Centro", en la Revista del Colegio "Políticas Públicas", CNCPYAP, México, Año II, núm. 4, octubre. pp. 257-287.
13. NISKAN, William A. (1994). "Las alternativas de la democracia" en Burocracia y Economía pública. The Locke Institute U.K., U.K. pp. 298
14. OFFE, Claus (1982). "Las contradicciones de la democracia capitalista", en Cuadernos Políticos, México, núm. 34, octubre - diciembre.
15. PARDO, María del Carmen (1995). "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización" en Gestión y Política Pública Vol. IV No. 2 México 2do. Semestre, CIDE.
16. _____ (1996). "El desempeño profesional hoy", en revista Enlace, CNCPyAP, núm. 40, México, enero – febrero. pp. 21-34.
17. _____ (2001). "Viabilidad Política del servicio civil de carrera en México", en Revista de Administración Pública (RAP), "El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana, Núm. 103, INAP, México, p.6 – 39
18. PORRAS Calderon, Alejandro (1998). "Importancia del Servicio Civil de Carrera en el Mundo Actual: Componentes y Estrategias", en revista Prospectiva, Agrupación Política Nueva, México, núm. 11, noviembre, pp. 32-33.
19. RAMIREZ, Juan Miguel (1997). "Pluralidad política y administración pública. Los retos del cambio", en Revista RAP, "La Administración y el Pluralismo", INAP, México, núm. 96, pp. 141-155
20. _____ (1999). "La gerencia pública notas para su discusión", en Revista Conmemorativa del Colegio: "El Estado del Arte", CNCPyAP, México, pp. 75-88
21. ROSE – Ackerman, Susan (2001). "Introducción: edición especial sobre corrupción", en revista Gestión y Política Pública, CIDE, Vol. X, núm. 2, segundo semestre del 2001, México, pp. 225-231.

22. THOMAS J. Anton (1989). "American Federalism and Public Policy: How the system Works", N.Y., Random House, 1989, p. 3. Citado en Rodolfo García del Castillo, "Los gobiernos locales en México ante el nuevo federalismo", Revista Política y Cultura N° 7, otoño 1996, UAM, p. 101.
23. UVALLE Berrones, Ricardo (1998a). "Una decisión Pública de gran importancia", en revista Enlace, CNCPyAP, México, núm. 47, Marzo – Abril, p. 2-12
24. ZEDILLO, Ernesto (1995). "Un nuevo federalismo para fortalecer la unidad nacional", Palabras del Presidente de la República en el Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, Guadalajara, Jalisco, 29 de marzo de 1995, en revista Enlace, CNCPyAP, núm. 36, marzo - abril, México. pp. 31-32

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS. (REVISTAS, OTROS).

1. ACOSTA Arévalo, José Octavio (2001). "Lectura de la Declaración del Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera", México, D.F., viernes 26 de Octubre del 2001, México. Archivo electrónico proporcionado por José Octavio Acosta Arévalo, Director de Capacitación y Profesionalización del Servicio público Local del CEDEMUN y Coordinador General del Foro.
2. CABRERO Mendoza, Enrique (2000) [activo junio 2001]. "Hacia la construcción de una Agenda para la Reforma Administrativa Municipal en México", Serie cuadernos de debate, Agenda para la Reforma Municipal – CIDE, México. Disponible en Internet: <http://www.municipio.org.mx/>.
3. CARRILLO Luvianos, et. al.(1998) [activo diciembre del 2001]. "Introducción al Gobierno y la Administración Municipal", en materiales enviados al Curso Virtual de Gestión Municipal. Red de Información Municipal, Curso Virtual de Gestión Municipal del 3 de agosto al 10 de Octubre 1998, México. Disponible en Internet: <http://www.rim.unam.mx/CURVIR/NA37.htm>
4. CEDEMUN – SEGOB (2001). [activo a noviembre 2001]. "Programa Nacional para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales", México, Disponible en Internet en: <http://www.e-local.gob.mx/profesion.htm>
5. CEDEMUN (1998) . "Los Municipios de México: información para el desarrollo. Glosario de Administración Pública Municipal". México. Secretaría de Gobernación. 1 disco compacto tercera edición, enero de 1998.

6. ——— (2001). "Datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, IDESOL – SEDESOL. Presentados en el Foro Permanente de Asamblea Constitutiva del Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera, por la Lic. Cecilia Loría Saviñón, Presidenta del Instituto de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social". Viernes 26 de Octubre del 2001, México. Archivo electrónico proporcionado por José Octavio Acosta Arévalo, Director de Capacitación y Profesionalización del Servicio público Local del CEDEMUN y Coordinador General del Foro.
7. CONZUELO Ferreira, Ma. del Pilar (1999) [activo febrero 2001]. "Profesionalización y Sistema de Gestión de Recursos Humanos", CLAD, Cuarto Congreso, Tema 6: Políticas y Gestión Pública en el ámbito regional, local e intergubernamental, Punto 6.2: Modelo de gestión pública para la administración pública local: el caso de una entidad federativa. Venezuela. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
8. COOPER Phillips J. (1997) [activo febrero 2001]. "Ejecución de la política social en tiempos de crisis de coordinación", en Revista Reforma y Democracia, CLAD; No. 7, enero. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
9. CRESPO, José Antonio (2000) [activo noviembre 2000]. "Conferencia", en IFE (2000), " Versión estenográfica de la presentación del libro: Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales", IFE, 12 de julio, D.F. México. Disponible en Internet: <http://www.ife.org.mx/>
10. CROZIER Michel (1997) [activo febrero 2001]. "Transición del paradigma burocrático a una cultura de Gestión Pública", en Reforma y Democracia, CLAD, núm. 7, Venezuela, Enero. pp. 8 - 18. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
11. FEDERACIÓN Mundial de Ciudades Unidas y el Centro Francés de la Función Pública Territorial (2000) [activo junio 2001]. "Programa Franco - Mexicano de Cooperación Municipal: sesión de trabajo con las autoridades del Estado y los municipios de Hidalgo, para la creación de un sistema regional de profesionalización de funcionarios", Embajada de Francia en México, Hidalgo, Agosto, México. Disponible en Internet: <http://perso.wanadoo.fr>
12. FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge (2001) [activo junio 2001]. "La Reforma de 1999 al artículo 115 constitucional", en Cuestiones Constitucionales - Revista Mexicana de Derecho Constitucional, UNAM, sección comentarios legislativos, número 4, enero - junio 2001, México. pp. 241-254. Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/>

13. FOX, Vicente (2001) [activo julio 2001]. "Versión estenográfica de las palabras del Presidente Vicente Fox Quesada, durante la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006", Salón de la Tesorería de Palacio Nacional, Poder Ejecutivo Federal, 29 de mayo de 2001, México. Disponible en Internet: <http://presidencia.qob.mx>
14. GONZALEZ, José Alberto (2000) [activo junio 2001]. "Formas de organización y participación política en comunidades mayas", Informe de Investigación, Programa Nexus Municipal de US/AID. en Soto Ramírez, Carlos Arturo (2000). "El Servicio Municipal en los pueblos Mayenses" Periódico la Hora. Sección: usted que opina. Guatemala de la Asunción, sábado 26 de agosto del 2000. Disponible en Internet: <http://www.lahora.com.gt/>
15. GUILLÉN López, Tonatiuh (1998a) [activo enero 2001]. "Gobiernos municipales en México. Modernización política, federalismo y desarrollo regional", en Red de Información Municipal. Lista de materiales enviados al curso virtual de Gestión Municipal, México. Disponible en Internet: <http://www.rim.unam.mx/>
16. HAGGARD, Stephan (1998) [activo febrero 2001]. "La reforma del Estado en América Latina", en Revista Reforma y Democracia, CLAD, Venezuela, núm. 11, Junio de 1998. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
17. IFE (2000) [activo noviembre 2000]. " Versión estenográfica de la presentación del libro: Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales", IFE, 12 de julio , D.F. México. Disponible en Internet: <http://www.ife.org.mx/>
18. INDESOL (2001) [activo noviembre 2001]. "Programa de Capacitación Permanente de Autoridades Locales y Servidores Públicos Estatales y Municipales", SEDESOL, Poder Ejecutivo Federal, México. Disponible en Internet: <http://www.indesol.gob.mx/>
19. MARTÍNEZ Puón, José Rafael (2000) [activo febrero 2001]. "Análisis y perspectivas del establecimiento de un servicio civil de carrera en México", CLAD, Quinto Congreso, Mesa 14: Tendencia de cambio en los sistemas de servicio civil y carrera administrativa, Punto: Perspectivas de servicio civil de carrera en América Latina: estudios de caso Argentina, Bolivia, Chile y México. Venezuela. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
20. MERINO, Mauricio (2000) [activo noviembre 2000]. "Conferencia", en IFE (2000), " Versión estenográfica de la presentación del libro: Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales", IFE, 12 de julio, D.F. México. Disponible en Internet: <http://www.ife.org.mx/>

21. MUÑOZ, Alma E. (2001) [activo noviembre 2001]. "40 por ciento de ediles sólo tiene educación básica: SEDESOL - INEGI", Periódico la Jornada, jueves 8 de marzo del 2001, México. Disponible en Internet: <http://www.jornada.unam.mx/>
22. OSZLAK, Oscar (2001) [activo a enero 2002]. "El servicio civil en América Latina y el Caribe :situación y retos futuros", CLAD, Sexto Congreso, Argentina, Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
23. RAMÍREZ Rojas, Lern Margot (2000) [activo junio 2001]. "La Administración Municipal", Congreso de Perú, Perú. Disponible en Internet: <http://www.congreso.gob.pe/>
24. SANTANA Rabell, Leonardo y Mario Negrón Portillo (1996) [activo febrero 2001]. "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas", en Revista Reforma y Democracia, CLAD, Venezuela, núm. 6, Julio 1996. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
25. SHyCP. (2000) [activo noviembre del 2001]. "Exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001: Servicios Personales del Poder Ejecutivo Federal y la Calidad de Gobierno", Subsecretaría de Egresos, Poder Ejecutivo Federal, Disponible en Internet en: <http://www.shcp.sse.gob.mx/>
26. TLANEPANTLA, Ayuntamiento (2001) [activo octubre 2001]. "Tlanepantla inicia el Servicio Civil de Carrera", noticia núm. 198. Tlanepantla de Baz, Estado de México, México, Disponible en Internet: <http://www.tlanepantla.gob.mx/>
27. UVALLE Berrones, Ricardo (2001a) [activo marzo 2001]. "Condiciones políticas del nuevo gobierno", en Revista Examen, PRI, México, año XI, núm. 135, febrero. Disponible en Internet: <http://www.pri.org.mx/>
28. _____ (2001b) [activo octubre 2001]. "Profesionalizar el servicio público, nueva frontera de la reforma del estado", Conferencia integrada por José Luis Méndez, Ricardo Uvalle y Christopher Ballinas, en la Semana de la Administración Pública, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en Banco de Boletines de la UNAM, Boletín UNAM-DGCS-633, 14:00 hrs. Junio 27 del 2001. Disponible en Internet: <http://www.dgi.unam.mx/>

CONFERENCIAS Y FOROS

1. PICAZO Molina, Rodolfo C.P. (2001). "Participación en la Asamblea Constitutiva del Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Público de Carrera". Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Hidalgo como representante de los Gobiernos de los Estados Miembros del Foro. CEDEMUN, Salón Fiesta del Hotel María Isabel Sheraton, viernes 26 de Octubre de 2001, con la participación de 150 personas representantes de 18 Dependencias Federales, 16 Entidades Federativas, 7 Ayuntamientos, 18 Organizaciones e Instituciones y 8 Medios de Comunicación.

HEMEROGRAFIA

- REFORMA (2001) "Pide Fox reformar la Constitución" en Periódico Reforma (2001) México, Martes 6 de Febrero del 2001

ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

1. Código Municipal para el estado de Coahuila de Zaragoza. Publicado el 1 de Octubre de 1999
2. Decreto numero 164, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Publicado el 2 de marzo de 1993.
3. Decreto número 41, Ley de Servicio Civil para el Estado de Sonora, Públcada: 16 de agosto de 1977, Última reforma el 29 de diciembre de 1994.
4. Ley de Servicio Civil de Zacatecas, Publicado el 19 de diciembre de 1984. Última reforma el 11 de septiembre de 1996.
5. Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos, Publicado el 6 de septiembre del 2000
6. Ley de Servicio Civil del Estado de Nuevo León, Publicado el 26 de Junio de 1948, Última reforma el 24 de diciembre de 1993
7. Ley de Servicio Civil para los Empleados del Gobierno del Estado. Publicado el 28 de diciembre de 1963. Oaxaca.

8. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, Publicado el 28 de Marzo del 2001
9. Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California. Publicada en el Periódico Oficial No. 29, de fecha 20 de octubre de 1989, Sección I, Tomo XCVI.
10. Ley del Servicio Civil del Estado y Municipios de Chiapas, Publicado el 1 de Mayo de 1992.
11. Ley Estatal de Servicio Civil, Publicado el mes de abril de 1992. Veracruz.
12. Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California, Publicada el 30 de septiembre de 1989, Reformada el 26 de julio de 2000
13. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, Publicada el 25 de julio de 1997. Última reforma el 28 de diciembre de 1999.

DOCUMENTOS OFICIALES

1. CÁMARA DIPUTADOS. (2002). "Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002". Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Decreto publicado en el Diario Oficial, el 1 de enero de 2002, México.
2. PODER EJECUTIVO FEDERAL (1994). "Programa de Modernización Administrativa 1995-2000", Poder Ejecutivo, Gobierno de la República, México.
3. _____ (1995). "Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995 – 2000", México, junio.
4. _____ (2001). "Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006", México, mayo.
5. GOBIERNO DE AGUASCALIENTES (1998). "Plan Nacional de Desarrollo de Aguascalientes 1998-2004", Aguascalientes, México.
6. GOBIERNO DE VERACRUZ (1999). "Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004", Veracruz, México.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, 1991.
2. Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales (1968), Aguilar, Madrid, t. 4, pp. 50-55.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

Libros

1. CABRERO, Mendoza Enrique (1999). "Gerencia Pública Municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", México, Miguel Angel Porrúa.
2. CORPORACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR. (1999) "Gobierno Municipal", Ed, Printed, El Salvador.
3. CHAVES Mata, Mario Alberto (2000) "Introducción del Sistema de Méritos de los Gobiernos Locales". Costa Rica.
4. GARCIA del Castillo, Rodolfo y Martha B. Y. Gutiérrez (1996). "Gestión y Política de los servicios municipales en México reflexiones sobre sus perspectivas", en Política Pública y Gobierno Local", Materiales de Trabajo, CNCPyAP, México, pp. 207-229.
5. GARCÍA Pelayo, Manuel (1976). "Burocracia y Tecnoocracia". Ed. Alianza Universidad. pp. 220.
6. GARCIA Ruiz, José Luis de Jesus (1997). "Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera", México, Documento de trabajo, núm. 50, CIDE, DAP.
7. GODSELL, Charles T. (1994). "The case for bureaucracy (a public administration polemic)", Chantam. New Jersey, pp. 225
8. MARÍN Oscar (1989). "Evolución Histórica del Régimen Municipal". EUNED, Costa Rica.
9. ONU (1961). "Manual del Servicio Civil, Administración Pública", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

10. OSBORNE, David and Ted Gaebler (1994). "La Reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público", Barcelona: Ediciones Paidós.
11. SALMERÓN, Fernando I. (1987). "El municipio en la antropología política", en Bohem de Lameiras, Brigitte (coord). "El Municipio en México", Colegio de Michoacan, México, p.119.
12. SPP (1984), "Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México", Poder Ejecutivo, p.29.

Revistas

1. CAIDEN, Gerald (1992). "Frente a la década de 1990. Desafíos para los gerentes del sector público" en Gestión y política pública. CIDE Vol. I. Núm. 9, pp. 79-92.
2. CAMINO Martínez, Angel (1981). "El municipio en México: Su situación actual", en Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP; México, núm. 3, julio – septiembre. pp. 17-22
3. CORONA Armenta, Gabriel (1999). "El papel de la institución presidencial en la transición política de México", en Revista Conmemorativa del Colegio, 25 Aniversario, CNCPyAP, México
4. LA GACETA (1997). "Ley de Municipios Leyes núm. 40 y 201", en La Gaceta, Nicaragua
5. LEÓN Ramírez, Juan Carlos (1998). "La importancia del desempeño profesional en la administración pública mexicana", en Prospectiva, Año 3, No. 9, Marzo, pp. 25-39.
6. MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo (1981). "Naturaleza y evolución del municipio de México", en Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP; México, núm. 3, julio – septiembre. pp. 13-16
7. MENDEZ Viera, Sandra P. (1999). "Nuevos enfoques en la administración Pública" en Revista IAPEM, enero - marzo, núm. 41, México.
8. MENDEZ, José Luis (1995), "La profesionalización del Estado mexicano; olvidando o esperando a Godot?", en Revista el Cotidiano, núm. 72, sep - oct., México.
9. RODRÍGUEZ Araujo, Octavio (1996). "Reforma del Estado límites y perspectivas" en Revista IAPEM, México, No. 31, octubre / diciembre pp. 13-23

10. UVALLE Berrones, Ricardo (1995). "El nuevo papel del servicio público", en revista Enlace, CNCPyAP, México, núm. 36, Marzo – Abril, pp. 8-13.

Documentos electrónicos

1. BAHENA Flores, Alejandro [PAN] (2000) [activo mayo 2001]. "Ponencia: Municipio Mexicano del Siglo XXI", en Encuentro Nacional de Legisladores de los estados. El municipio mexicano del siglo XXI; tema: Orden de Gobierno Municipal; 17 y 18 de noviembre del 2000, México, D.F. Disponible en Internet: <http://www.municipio.org.mx/>.
2. GARCIA del Castillo, Rodolfo (1998) [activo enero 2001]. "Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales. Un marco general de estudio" (artículo), en ANAYA Cadena, Vicente (coord.). El gobierno y la gestión municipal en México. CNCPyAP; Centro de Estudios de Desarrollo Regional, Estatal y Municipal; Gobierno del Estado de Tlaxcala, México. Disponible en Internet: <http://www.cide.mx/>
3. GARNIER Rimolo, Leonardo (1997) [activo febrero 2001]. "La reforma del Estado: Reto de la democracia", en Revista Reforma y Democracia, CLAD; No. 7, enero, pp. 20 – 41. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
4. MENDEZ, José Luis (1999) [activo febrero 2001]. "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa", en Revista Reforma y Democracia, CLAD, núm. 13, febrero, Venezuela. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
5. ORMOND, Derry (1999) [activo febrero 2001]. "Nueva Gerencia Pública, qué tomar y que dejar", en Revista Reforma y Democracia, CLAD, Venezuela, núm. 13, Febrero. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>
6. RINCÓN Gallardo, Gilberto (2000) [activo enero 2001]. "Derechos de los Servidores Públicos" en la sección Artículos del Centro de Estudios para la Reforma del Estado. México. Disponible en Internet: <http://www.cere.org.mx/>
7. SARAVIA, Enrique (1997) [activo febrero 2001]. "La situación laboral del personal de la Administración Pública" en Serie Documentos Reuniones Internacionales, núm. 1, CLAD – PNUD, Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/>

Conferencias y Foros

1. LEÓN Ramírez, Juan Carlos y Manuel Quijano (2001). "Presentación del libro: La profesionalización del Servicio Público en México: retos y perspectivas". Autor Ricardo Uvalle Berrones, Editorial Plaza y Valdez, 2001, en la Sala Fernando Benítez, FCPyS, UNAM, México, 21 de febrero.