



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA PROFESIONALIZACIÓN COMO UN FACTOR
DE CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A:

CESAR AYALA CARRILLO

ASESOR: RINA MARISSA AGUILERA HINTELHOLHER

Ciudad Universitaria
2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AYALA CARRILLO
CESAR
04/MARZO/04.



AYALA CARRILLO CESAR
04/MARZO/04.



Agradecimientos

A mis padres

*Que brindan lo mejor de su vida,
Con perenne amor, cariño y respeto.
Es una bendición tenerlos.*

A mi esposa

*Quien vio nacer este proyecto y que con su ayuda,
confianza y solidaridad ahora es una realidad.
Con profundo amor, respeto y gratitud.*

A mi amado Krys

*Quien con su sonrisa inyecta vida,
fortaleza, amor y ternura.
Eres el mejor regalo.*

A mis hermanos

*Quienes con su apoyo me permitieron seguir adelante.
Con gratitud, respeto y sinceridad.*

A mis amigos

*Que con su apoyo y consejos
Coadyuvaron a mi formación.
Agradezco su amistad y confianza.*

A los maestros

*Por su trayectoria, estupenda
asesoría y orientación.
Agradezco sus valiosos comentarios que enriquecieron este trabajo.*

INDICE

Proemio	6
Capítulo I	9
1. Importancia de un Servicio Civil de Carrera	10
Capítulo II	23
2. Antecedentes del Servicio Civil de Carrera	24
2.1 Servicio Civil de Carrera en Inglaterra	24
2.2 Servicio Civil de Carrera en los Estados Unidos de Norteamérica	42
Capítulo III	50
3. Experiencias de Profesionalización en algunas dependencias del Sector Central en México.	51
Capítulo IV	58
4. Modelo de Servicio Profesional en México: Instituto Federal Electoral	59
Capítulo V	68
5. Desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto Federal Electoral	69
Capítulo VI	83
6. Evaluación del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto Federal Electoral.	84
Conclusiones	89
Bibliografía	97



Proemio

En la actualidad, la ciencia de la administración pública continua realizando numerosos estudios que encaucen el desempeño de los servidores públicos con el propósito de que cumplan sus actividades y/o funciones con imparcialidad íntegra, transparencia y absoluta honradez, con profunda vocación de servicio y sentido social, por esta razón, ésta tesina pretende evidenciar la problemática que se presenta al delinear una cultura de servicio civil de carrera que apunte a la profesionalización.

Esta modalidad de servicio, es uno de los temas mas discutidos en la Administración Pública y, sobre todo, reviste un significado muy profundo en los últimos tiempos, en donde los tintes de modernización obligan a realizar ajustes estructurales en todos los ámbitos de la vida democrática de las instituciones.

El interés que motivo este trabajo, no es otro que, mostrar algunos antecedentes del servicio civil de carrera reivindicando su puesta en marcha en el *Instituto Federal Electoral*, al mismo tiempo, éste esfuerzo permite presentar algunos aspectos relacionados con su instrumentación, desarrollo y optimización, resaltando la evaluación del desempeño como un factor que incide directamente en este Instituto, con el firme propósito de acercarse a estándares de eficiencia, transparencia e imparcialidad.

Asimismo, plantea de manera general, el establecimiento de una cultura de servicio profesional en todas las organizaciones públicas, enalteciendo que los recursos humanos son el factor más valioso para promover e impulsar el cambio que se requiere a fin de contar con un Estado eficaz y eficiente.

El primer capítulo, hace referencia a la importancia que tiene la profesionalización del servicio civil de carrera, del mismo modo, establece algunas definiciones de carácter conceptual que lo detallan, destacando por un lado, lo valioso que pueden ser los servidores públicos para fijar objetivos, establecer metas, diseñar planes y estrategias y, por el otro, para ejecutar programas de trabajo al interior de las organizaciones y proporcionarles continuidad.

En el apartado segundo, se reúnen algunos antecedentes acerca de cómo a partir del siglo XX aparecen los primeros intentos por instaurar un servicio civil de carrera, en primer instancia, en Inglaterra y posteriormente en los Estados Unidos de Norteamérica, países que se han preocupado por mejorar la función pública a través de la profesionalización, destacando su concepción, organización, desarrollo y consolidación, siendo en estos momentos los países que sobresalen por ser modelos y ajustarse de algún modo a la realidad que presenta nuestro país.

El tercer capítulo, describe "grosso modo" algunas experiencias de profesionalización en dependencias del Sector Central en México y cómo han mostrado su interés por acercarse a los estándares de calidad que exige esta modalidad de servicio.

El apartado cuarto, presenta el desarrollo y funcionamiento del servicio civil de carrera instaurado en el Instituto Federal Electoral, el cuál quedó plasmado en un Estatuto, mismo que resalta los cinco procesos sustantivos que lo conforman (incorporación, formación, evaluación, promoción y sanción) así como, los derechos, obligaciones y prohibiciones del personal de carrera.

En el quinto capítulo, se describe el desarrollo del servicio profesional en éste Instituto, resaltando la importancia que tiene el proceso de evaluación para calificar el cumplimiento, funcionamiento y aprovechamiento de los funcionarios, en otras palabras, como evaluar su desempeño, y por último,

En el apartado sexto, se especifica con detalle la evaluación del desempeño y las ventajas que trae consigo su puesta en marcha y ejercicio para evaluar la calidad y profesionalismo de sus trabajadores, pero resulta necesario mencionar que, éstos esfuerzos no han terminado y se sigue en la búsqueda de mejores indicadores que permitan evaluar el desempeño de toda la Institución en general, sin dejar de observar algunos ejemplos de profesionalización y certificación en el trabajo que cada día revolucionan y le otorgan un sentido y carácter especial a la función pública.



Capítulo I

1. Importancia de un Servicio Civil de Carrera

El tema de importancia que ahondaremos es la profesionalización del servicio civil y delinear con esto una cultura de carrera en el servicio público. Esta modalidad de servicio en el factor humano no es tarea fácil, sugiere la promoción de un cambio estructural en la reforma de gobierno, hasta ahora la administración pública no se ha manifestado como eficiente ni honesta (no está apoyada en servidores públicos capaces, talentosos ni sensibles), por ésta razón, sanearla es una demanda reiterada de todos.

Se han realizado un sinnúmero de esfuerzos por hacer realidad un servicio civil de carrera en la administración pública¹, pero hasta este momento solo ha sido un reto no un compromiso, los retos apuntan a fomentar una cultura de vocación de servicio, pero ésta no ha sido entendida en todo su esplendor - estímulo a la superación y reconocimiento al servidor público eficiente y honesto -, sino que se traduce en prácticas de corruptela y abuso del poder.

Las experiencias de servicio civil de carrera en otros países se han orientado en realizar esfuerzos para alcanzar una profesionalización mas integral y eficiente, pero éstas aportaciones han tenido repercusiones muy elocuentes al grado de estructurar sistemas, implantar ajustes en el ámbito constitucional y en otras ocasiones inclusive a reformar varios artículos de la misma.

¹ "La importancia que tienen los servicios de carrera como un recurso, quizá el más valioso, para profesionalizar los aparatos administrativos y la función pública". Véase Pardo, María del Carmen "Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México". Revista de Administración Pública No 103. México. 1999. pág 7.

Las desviaciones que presentan algunos sistemas de servicio civil en el sector público deben de apuntar a reformar sus procedimientos en aras de hacerlos más funcionales y eficientes, pero los riesgos que aun persisten radican en la mala interpretación de éstos.

El servicio civil de carrera contempla varias etapas y los riesgos que se corren al ir avanzando por cada una de ellas tienen un significado singular. A continuación se describen éstas y el impacto que conlleva su aplicación.

- *Selección del personal.* Es necesario poner un especial cuidado a la hora de asignar cargos y puestos, ya que se debe reconocer a través de la certificación del trabajo, el talento de las personas respaldado en los perfiles que solicita el mismo.
- *Desarrollo de una carrera en la administración pública.* Se tendrá que capacitar intensamente a los funcionarios con el firme propósito de formar servidores públicos profesionales con una profunda vocación de servicio y sentido social y, éstos a su vez, deben aportar los conocimientos necesarios para desempeñar óptimamente sus actividades y funciones con profesionalismo.
- *Calidad en el entorno de trabajo.* Los compromisos que adquieran los servidores públicos están enfocados en afrontar con responsabilidad todas sus tareas con el profesionalismo que se requiere.
- *Desempeño eficiente.* Servidores honestos y responsables, respaldados en las personas más capaces y mejor calificadas que lleguen a ocupar los mejores puestos mediante los mecanismos de un servicio de carrera que asegure el ingreso, la formación, la evaluación y obtención de resultados.

-
- *Retiro digno*. Después de haber brindado toda una carrera al servicio, deben haber recompensas por el trabajo desempeñado con profesionalismo, razón por la cual, debe de existir este reconocimiento a los funcionarios. En la actualidad esta categoría adquiere connotaciones especiales, porque se podría argumentar que es insignificante o no funciona como fue concebida.

En primer instancia y para comprender mejor la conceptualización de esta categoría, es necesario destacar que se entiende por *servicio civil de carrera* y para esto citaremos a algunos autores, para *Miguel Duhalt K.* es "el conjunto de normas legales, políticas y procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal mas conocidas para manejar los recursos humanos de la Administración Pública".²

En tanto que, la Organización de las Naciones Unidas señala que, "El servicio civil de carrera es el cuerpo apolítico (no político), permanente de funcionarios, que forman la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un servicio civil son:

- ◆ Una ley básica de administración de personal de servicio civil;
- ◆ Un organismo responsable de su aplicación"³.

² Chávez Alcázar, Margarita "El Servicio Civil de Carrera, en la Administración Pública Mexicana" México. INAP 1985. pág.18

³ Organización de las Naciones Unidas. "Manual del Servicio Civil", Administración Pública, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 1961.

En cuanto a ésta premisa, *Carlos Anaya B.* señala que, el servicio civil se entiende como " un régimen administrativo de basamento jurídico que establece las condiciones y provee los medios necesarios para que se pueda atraer y retener en el servicio público, a las personas más idóneas para las diversas funciones no políticas del Estado, con el fin de que dicho servicio público sea lo mas eficientemente posible ".⁴

Por otra parte, la *Dirección de Servicio Civil* de la *antigua Secretaría de Programación y Presupuesto* lo define como: " La racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar la vigilancia y aplicación permanente, con el objeto de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos ".⁵

Podemos concluir que, a partir de estas definiciones existen algunos elementos que las hacen comunes, tales como: administración de personal; procedimientos administrativos; basamento jurídico; sustentación en técnicas y personal idóneo, por otro lado, menciona también técnicas que se relacionan como: reclutamiento y selección de personal; clasificación de puestos; adiestramiento; capacitación; contratación; relaciones públicas; sistema de méritos y administración de jubilación y retiro.

Derivado de nuestro estudio, podemos apreciar como el término de *servidor público* no deja de soslayarse, razón por la cual, citaremos algunas definiciones al respecto:

⁴ "Informe del Seminario sobre Servicio Civil o de Carrera Administrativa". San José de Costa Rica. ESAPAC. 1962. Pág 99.

⁵ "Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México". Secretaría de Programación y Presupuesto. México. 1984, pág 29.

En la *Ley Federal del Trabajo* se establece en el artículo 3º lo siguiente. "El trabajador es toda persona que presta a otra un servicio particular, intelectual o de ambos géneros".⁶

Mientras que, en la *Constitución Política* se consigna en el Título Cuarto, artículo 108 algunas consideraciones a las responsabilidades de los servidores públicos, señalando que, " para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se consideran como servidores públicos a los representantes de elección popular, de los poderes judicial federal y judicial del distrito federal, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el distrito federal...; El Presidente de la república durante su encargo...; Los gobernadores de los Estados, Los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales...; Quienes desempeñen empleo, cargo y comisión en los Estados y municipios".⁷

Por su parte, *William A. Robson* categoriza el concepto de servicio público bajo dos condiciones fundamentales: "En primer instancia, el servicio público debe considerarse tan esencial, de tal manera que, requiera la intervención, propiedad o gestión pública y en segundo lugar, que el servicio público debe ser de carácter monopólico".⁸

En tanto Rubén Vargas Esquer afirma que, el servicio público es " un servicio de carácter técnico, prestado al público de una manera regular y sistemática con el propósito de satisfacer una necesidad pública, por una institución gubernamental ".⁹

⁶ Nueva Ley Federal del Trabajo. México. pág 87.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA. México. 1996, pág 61.

⁸ Martínez Silva, Mario. "Ensayo de un diccionario de Política y Administración Pública: ideas, técnicas y autores". México. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. A.C. 1978 pág. 493.

⁹ Ídem... "El Servicio Civil de Carrera, en la Administración Pública Mexicana", pág18.

En el Estado moderno se entiende como la noción de la actividad del Estado, o bien, las funciones de gobierno, aportación del modelo francés que aunque no sea motivo de estudio en esta investigación reviste un significado especial.

Con base en lo anterior, el servicio público deberá entenderse como un medio para que el gobierno se acerque a los diversos públicos de la sociedad y servirlos ante todo con responsabilidad, profesionalismo y contribuir en aras de una democracia política y un bienestar generalizado.

En este sentido, un Estado bien gobernado corresponde a que se encuentra bien administrado por un equipo de servidores cuyo desempeño acredita capacidad, lealtad y eficiencia.¹⁰

El servicio público deberá estar ligado con procesos de dirección, coordinación y estímulo a la sociedad y, para lograr esto, necesita que se desarrolle una actitud profesional capaz de ejecutar una administración competente que este orientada a una completa transformación de la realidad social.

Los requerimientos de un nuevo servicio público juegan un papel importante, debido a que, los Estados modernos que a pesar de haber experimentado transformaciones profundas y cuyos objetivos apuntan a mejorar la función pública, deberán involucrar –en la medida de lo posible– procesos de democratización que orienten y dignifiquen a la administración pública en aras de que ésta sea equitativa, eficaz y multifacética hacia el cambio organizacional.

¹⁰ “Los cometidos de los gobiernos han cambiado, ahora deben enfrentarse a un mundo más competitivo a causa de la globalización, a decisiones más descentralizadas y ante una sociedad más participativa”. Intervención del Presidente del Consejo Directivo del INAP, José Natividad González Parás en la presentación del libro El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana.

De acuerdo con *Ricardo Uvalle*, la capacidad de respuesta de los servidores públicos será dinámica en función de la preparación, pericia y habilidades para dirigir y coordinar al conglomerado social, pero tendrá mayor presencia, cuando atienda demandas y las soluciones que adopte sean de manera racional, responsable y oportunas. Si se logran éstas premisas, estaremos contando con un servicio profesional eficiente cuya importancia alentará la vida democrática y dejará ver un gobierno abierto, el cuál, procurará que sus respuestas sean eficientes en favor del conglomerado social, entonces la profesionalización del servicio público estará fincada en el arte de gobernar cuyo compromiso este relacionado con la conducción de la sociedad.¹¹

En la actualidad, la profesionalización significa en un contexto general, habilitar a los responsables del servicio público a mejorar sus capacidades y enfrentar los retos de un mundo cambiante. Esta visión aportaría, sentido y razón de ser al gobierno y su significado debe traducirse en la capacidad para innovar, administrar y gobernar.

¹¹ "Un servicio de carrera debe incorporar y facilitar la capacitación y profesionalización como medios indispensables para la actualización y desarrollo permanente del servidor público y la necesaria adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos que impactan el desarrollo administrativo, complementados con un evaluación del desempeño que incluya además factores como la iniciativa, creatividad, apego a las normas y cumplimiento de metas y resultados. Deben fomentarse también los valores de probidad, ética y vocación de servicio, en suma debe dignificarse al trabajador y con ello la imagen y credibilidad en la acción del gobierno". Véase en Revista de la Administración Pública, No 103, El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana. INAP. México 1999.

La propuesta que se plantea aquí, es resaltar un servicio profesional visionario que mire siempre a prospectiva y no se detenga ante el devenir histórico sino que, por el contrario, plantee la forma más adecuada para trascender ante las exigencias coyunturales y estructurales que se enfrentan día con día, pero esta práctica se valorará aun más, cuando se aprenda de los errores (experiencias acumuladas) y si a esto, agregamos ingredientes como la capacitación y el adiestramiento del personal para enfrentar incertidumbres y turbulencias, estaremos haciendo referencia a un entrenamiento con excelencia para nuestros servidores públicos.

Lograr la profesionalización significa orientar al servicio público a alcanzar con claridad los resultados finales, así como competir en una sociedad moderna, esta visión positiva propiciará que el servicio profesional sea definido como un sistema de respuestas institucionales, cuyos logros permitirán enaltecer los valores democráticos, en dónde, el denominador común será, alcanzar la eficiencia como fuente de ventajas y beneficios compartidos.

La administración pública moderna orientada al logro de una mayor efectividad en la prestación de servicios a la ciudadanía, requiere del talento que muestran sus servidores públicos, en quienes descansan valores de responsabilidad y honestidad para enfrentar la realidad actual y aportar las mejores decisiones a problemas propuestos, ésta premisa, supone que en toda organización pública o privada, social o empresarial dependerá para su óptimo funcionamiento del personal con el que cuenta, para el logro de sus objetivos y metas pero éstos deberán reunir el perfil adecuado para realizar las tareas encomendadas.

En este sentido, para accionar cualquier tipo de organización, el factor de mayor importancia será el personal de que dispone para fijar objetivos, establecer metas diseñar planes y estrategias que pongan en marcha programas de trabajo.

En otras palabras, la administración pública requiere de servidores eficientes y honestos, capaces y sensibles para atender los retos que plantea un servicio público bien orientado y un servicio de carrera puede ser la garantía más viable para construir un gobierno con capacidad de respuesta que cumpla con los compromisos asumidos ante la sociedad, garantizando que el ascenso y la permanencia se basen en la capacidad y el mérito de los servidores públicos, afianzando con esto, que persistan los mecanismos de supervisión, control y sanción necesarios para evitar prácticas indebidas.

“La administración pública, en su carácter de organización administrativa del Estado, se constituye en el vínculo de relación y comunicación entre el gobierno y el ciudadano a través del cual, se proporcionan los servicios públicos gubernamentales”.¹²

Desde este punto de vista, el personal es un factor de gran importancia para cualquier tipo de organización y para llevar a cabo sus tareas se apoya en la ciencia y la tecnología que como herramientas del hombre le permiten eficientar sus resultados y encaminarse al desarrollo y crecimiento como Individuos y como sociedad.

La eficiencia de la administración pública pone en manos de los llamados “servidores públicos” el cargo y desempeño de las tareas de gobierno mediante nombramientos que los facultan para el ejercicio de dicha función.

“La importancia y trascendencia social y económica que para un país y sus ciudadanos tienen las tareas encomendadas a los servidores públicos ha sido el motivo fundamental de numerosos estudios y trabajos de investigación realizados en todo el mundo, orientados a propiciar su profesionalización”.¹³

¹² Instituto Nacional de Administración Pública. “Como Servir mejor a los Ciudadanos”. INAP. México 1999. Pág. 11

¹³ Ibidem, pág. 12

Hoy en día se realizan esfuerzos compartidos en la búsqueda de mejores condiciones para llevar a cabo una administración profesional que disponga de recursos humanos que contribuyan sistemáticamente al crecimiento, productividad y capacidad de servicio en las dependencias y organismos gubernamentales en las tres esferas de gobierno a través de la profesionalización del servicio público.

“Todos los cambios que estamos llevando a cabo para mejorar la administración pública, tienen como fundamento el desarrollo de una nueva cultura de responsabilidades de los servidores públicos” ... “Servidores públicos honestos, responsables, diligentes y eficaces constituyen el mayor potencial para el cambio que demanda la población de un gobierno. El pueblo exige que se queden atrás actitudes burocráticas, tales como, la prepotencia, la improvisación, la incapacidad y sobre todo, la corrupción” ... “El pueblo exige servidores públicos sensibles y atentos a las necesidades sociales. Por ello, se están estableciendo criterios claros de probidad en la selección del personal, se esta fortaleciendo la capacitación como una inversión prioritaria, se están otorgando incentivos al desempeño responsable y eficiente y se estudian opciones para la profesionalización del servidor público”.¹⁴

De esta manera, el esfuerzo por la profesionalización esta orientado a proporcionar a los niveles técnicos y administrativos, de base y confianza, de honorarios y plaza presupuestal, etc., los elementos necesarios que todo servidor público debe conocer para el ejercicio de su función.

El estudio sobre la profesionalización abarca temas de una importancia rica en contenido pero se centra en los valores que el servidor público debe tomar como norma y guía de actuación, procurando definir perfiles y puestos, así como los factores que inciden en su desempeño para llevar a cabo sus cometidos que no debe ser otra cosa que servir a los ciudadanos.

¹⁴ Ibidem., pág. 14

Entonces, la profesionalización del servicio público deberá entenderse como uno de los puntos nodales de las agendas de gobierno y si sumamos la importancia que tiene como asunto de carácter público, entonces uno de los requisitos que tendrá que cubrir será que la función pública sea mas abierta, competitiva y democrática. Para que esto sea realidad, los gobiernos contemporáneos deben proporcionar y aplicar respuestas inmediatas a problemas propuestos con el firme propósito de demostrar y poner a prueba la capacidad de respuesta que tiene, pero no debemos olvidar que, las soluciones a éstos problemas dependerán del talento y preparación que demuestre el personal público.

“La preparación, pericia y habilidades de los servidores públicos sean de vigoroso contenido cualitativo, ya que dirigir y coordinar a los ciudadanos implica que los gobiernos sean aptos para recoger demandas, escuchar problemas y seleccionar opciones de solución”.¹⁵

De este modo, podemos ver como el servicio público es el puente de comunicación que une a los ciudadanos con el gobierno.

“El servicio público profesionalizado es requisito de una buena dirección de los asuntos públicos y es testimonio de que son receptivos a la sociedad, a los grupos ciudadanos, en fin, al amplio público que integra la vida social y económica”.¹⁶

¹⁵ Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo, Marcela. “Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado”. UNAM - Plaza y Valdés, México 1999. pág. 8.

¹⁶ Ibídem, pág. 7

El servicio público ¹⁷ bien orientado debe responder a conductas responsables y oportunas en las que se vincule relaciones entre gobierno y ciudadanos en donde se alienten y ratifiquen los compromisos en favor del bien común.

“El servicio público no es sólo un asunto de trámites y expedientes, sino un medio para que la relación gobierno - ciudadanos sea constructiva, respetuosa y confiable”.¹⁸

Estas características que presenta el servicio público permiten evidenciar que un gobierno abierto es aquel que con una visión propositiva y emprendedora logra proporcionar a través de respuestas eficientes e institucionales la prestación de los servicios públicos.

“Como respuesta institucional, el servicio público valora y revalora la condición de vida de los ciudadanos y los ubica en el ámbito de expectativas, preferencias, apoyos y disidencias. En una visión moderna, el servicio público se rige por los valores de la democracia y por el imperativo de que su eficacia es fuente de ventajas y beneficios compartidos”.¹⁹

En concordancia con el Doctor *Ricardo Uvalle*, “... La profesionalización del servicio público es un imperativo a conseguir para poner a salvo al gobierno y a los cuadros de la administración pública de las turbulencias y los cambios que alteran su funcionamiento regular”.²⁰

¹⁷ “El servicio público es el puente que comunica los ciudadanos con el gobierno, es el vehículo para asegurar que las respuestas gubernamentales sean eficaces; es un medir que permite ganar consensos o aumentar discensos; del mismo modo, es coadyuvante de la gobernabilidad democrática en los aspectos de legitimidad, civilidad, participación, logro del bienestar y la forma de cooperación social”. Aguilera Rina. “ Reflexiones sobre la Profesionalización del Sector Público en el ámbito Municipal” en Revista Control Gubernamental. Número 15. Año VIII. Junio 1999. Pág. 84.

¹⁸ *Ibidem*... Visión Multidimensional. pág. 8.

¹⁹ *Ibidem*. Visión Multidimensional pág. 9.

²⁰ *idem*... Visión Multidimensional. pág 9.

Para efectos de este estudio, el caso mexicano no escapa a la realidad que se vive o se experimenta en otros escenarios, presentando diversas facetas en este tema, actualmente se vive un nuevo papel y éste ha sido objeto de análisis y discusión, *Juan Pablo Guerrero Amparan*, afirma que "Las causas que impidieron el desarrollo en México de un sistema profesional o de carrera del servicio público y las condiciones que hay, tras el cambio en la correlación de fuerzas entre los poderes ejecutivo y legislativo favorecen su instauración".²¹

Puesto que, un servicio civil de carrera "Proclama calidad en las respuestas Institucionales y sentido de oportunidad para que la sociedad y sus organizaciones tengan sitios en los cuales encaucen sus problemas, energías y demandas".... y además porque.... "La función pública vive en el ámbito de exigencias ciudadanas y de una puntual vigilancia por parte de la opinión pública".²²

En este sentido, " Se analizan las características del servicio civil de carrera meritocrático y la importancia que tiene la promoción por concurso en este sistema (evaluación meritocrática) el objetivo es demostrar que los beneficios de este tipo de organización laboral de los funcionarios son superiores a los costos".²³

Por esta razón, vamos a revisar en primer instancia, los antecedentes que dieron origen al servicio civil de carrera en Inglaterra y posteriormente su instauración y desarrollo en los Estados Unidos de Norteamérica, tomando en cuenta las anteriores consideraciones.

²¹ Guerrero Amparan, Juan Pablo. "Trabas y Oportunidades para el Servicio Civil en un medio Democratizado", en *Visión multidisciplinaria del Servicio Público Profesionalizado (Coordinadores) Marcela Bravo Ahuja y Ricardo Uvalle Berrones*. México, coedición Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y Editorial Plaza y Valdés..pág 13.

²² *Ibidem*... *Visión Multidisciplinaria* pág 9.

²³ *Ibidem*... *Visión Multidisciplinaria* pág 14.



Capítulo II

2. Antecedentes del Servicio Civil de Carrera

Para comprender mejor el desarrollo del servicio civil de carrera, es necesario entender su evolución, razón por la cuál, será necesario mirar a retrospectiva y hacer un análisis del seguimiento de este concepto.

En el siglo XX, podemos apreciar los primeros intentos por instaurar un servicio civil de carrera, aunque evidentemente, es cierto que, las bases fueron establecidas en la segunda mitad del siglo XIX en Inglaterra, a continuación se esboza un pequeño estudio de cómo se desarrollo este proceso, en donde podremos ver sus orígenes y posteriormente, como es retomado, recuperado y estructurado en los Estados Unidos de Norteamérica; de los cuales, se desprende la evaluación de esta modalidad de servicio civil en nuestro país.

2.1 Servicio Civil de Carrera en Inglaterra

Con las reformas *Mac Aulay* que se aplican para ingresar al ciclo universitario *Indian Service*, inicia este estudio en 1853 y el siguiente año se publica el primer informe *Northcote y Trevelyan*, el cuál, evidenciaba las problemáticas del sistema heredadas del siglo XVIII, destacando la incompetencia de funciones, condenando el nepotismo y presentando como propuesta introducir exámenes de oposición para el ingreso al servicio civil de carrera, éstas aportaciones dieron como fruto en 1856, la creación de la *Comisión del Servicio Civil* cuya función principal fue aplicar y supervisar los exámenes de Ingreso para ciertos empleos, dada la necesidad de que los funcionarios deben estar preparados para hacer frente a las problemáticas relacionadas con aspectos políticos, científicos, sociales, económicos y técnicos.

Posteriormente en 1870, se presentó la necesidad de establecer un servicio civil de carrera unificado que derivó en 1886, en la presentación de un informe *Comisión Ridley* que sirvió de base para la organización del servicio civil y entre 1912 y 1915, se ven interrumpidos éstos trabajos porque estalla la primera guerra mundial. Pero en 1920, con la creación del Consejo Nacional *Whiteley National Whiteley Council* organismo prioritario sindical, se adopta la idea de crear un Comité de reorganización del servicio civil de carrera, el cuál, admitió tres clases: *auxiliar, ejecutiva y administrativa*, cada una dividida en categorías también llamadas *clases de tesorería*, este sistema prevaleció hasta 1968, pues dio origen al Departamento de Servicio Civil, las características que distinguen a este servicio civil de carrera son:

“ 1) Unidad dentro de la variedad; 2) Una jerarquía basada más que en la subordinación, en las diferentes funciones que desempeñaba cada clase; 3) La permanencia de ciertas tradiciones aristocráticas especialmente en la clase superior clase administrativa *administrative classe* equivalente a los subsecretarios, directores generales y jefes de sección; 4) Una basta experiencia adquirida por la práctica en el curso del tiempo y no tan solo por la teoría; 5) No existía el derecho a huelga; 6) El apolitismo de las clases superiores en cuanto a funcionarios bajo el argumento de conservar la imparcialidad y fidelidad tradicionales y servir al partido político que gobierne”.²⁴

Sobre este sistema de servicio civil todos los funcionarios estaban bajo el servicio de la Corona sus derechos y deberes eran regulados por *Ordens in Council* ordenadores del consejo.

²⁴ Ibidem. “El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana”. pág. 29.

El control se llevaba a cabo bajo una forma tripartita parlamentaria y jerárquica (general dependiente de la tesorería y especial a cargo de los ministros), sindical (que ejercían las asociaciones de funcionarios, otros organismos y el tribunal de arbitraje del servicio civil). El sistema de selección que se seguía bajo este esquema, era incorporar en la administración a todas aquellas personas que reunieran cualidades superiores y una amplia cultura que era adquirida bajo una especialización que solo se daba mediante la práctica del oficio y a través de cursos, a partir de esta concesión, el método de selección se sustentó en tres principios fundamentales:

- ◊ A través de la ausencia de favoritismos e influencias de partidos políticos
- ◊ Selecciones basadas en cualidades humanas y de conocimientos generales de los candidatos.
- ◊ Unidad del órgano de selección *Civil Service Department* Departamento del Servicio Civil, cuyos poderes eran semejantes a los judiciales.²⁵

A partir de este esquema, se pueden apreciar cuatro clases de funcionarios que constituyen a su vez cuatro carreras distintas *Administrative*, *Executive*, *Auxiliary Clerical* y *Auxiliary Assistant Clerical*.

La primera de estas clases, hace referencia a la *clase directiva* o superior de la administración pública y se finca en puestos que desempeñan la mayor responsabilidad. Su equivalencia corresponde a subsecretarios, directores generales y jefes de sección. Como dato sobresaliente para aspirar al puesto de subsecretario se requería de una carrera de 40 años.

Mientras que, la *clase ejecutiva* se ocupaba básicamente en el desempeño de actividades relacionadas con labores cotidianas, es decir no participaban en la elaboración de la alta política administrativa, son equivalentes a jefaturas de sección o servicio.

²⁵ *Ibidem*, pág. 30

La *clase auxiliar* se encargaba del desempeño de tareas de apoyo, tales como, auxiliares de la banca, compañías de seguros, etc. Por su parte, el *auxiliar asistente* realizaba trabajos de carácter técnico relacionado con llevar archivos, aplicar encuestas, entre otros.

Es necesario destacar que, no existió avance entre una clase y otra, debido a que no se permitía la promoción y ascenso, éste solo se realizaba entre la misma clase. Esta estructura de servicio civil jerarquizado prevaleció durante 40 años, por lo que, las remuneraciones también eran directamente proporcionales a las categorías, antigüedad y edad.

Con estas acciones, el desarrollo de servicio civil de carrera británico colocó al *Departamento de Servicio Civil* como órgano rector cuyas funciones principales fueron las siguientes:

- a) *Manejo de personal*. Políticas y arreglos centralizados para la selección y reclutamiento, capacitación, promoción, colocación y manejo directo de la carrera de servidores civiles, junto con seguridad social y políticas de jubilación; responsabilidad de asesoría para emplear funcionarios de alto nivel.
- b) *El desarrollo y diseminación de técnicas administrativas y de manejo de personal*; una visión general de la organización departamental, coordinación interdepartamental, maquinaria del gobierno y la aprobación de servicios centralizados que incluyan organización y métodos, computación e investigación de operaciones.
- c) *El control del escalafón* del servicio civil y una visión general de los niveles de gradación en los departamentos.

d) *Control de las tasas de pago y compensación* del servicio civil y de su estructura, en términos de grados y de grupos ocasionales; la coordinación de políticas gubernamentales en relación a los pagos, etc; en los servicios incluyendo generalmente la aprobación de salarios y compensaciones para los funcionarios de línea (staf) de cuerpos departamentales, etc.

e) *Administración de las pensiones* del servicio civil y aprobación de los mecanismos para la determinación de las tasas de pensión, coordinación de los arreglos de pensión y retiro a través del sector público".²⁶

Por otra parte, en la década de los 70 y 80's se presentó otro estudio de singular importancia *Informe Fulton*, que también sentó las bases para el establecimiento del Departamento del Servicio Civil como órgano rector, éste informe realizó un diagnóstico al servicio civil de carrera inglés que influenciado por las aportaciones vertidas por las reformas *MacAulay* & los informes *Northcote* y *Trevelyan*, los cuáles, condenaban el nepotismo, la Incompetencia y otros defectos del sistema y proponían la introducción de exámenes para el ingreso al servicio civil.

²⁶ *Ibidem*, pág 32.

Dado que en Inglaterra, el servicio civil de carrera se desenvolvía bajo la dirección política del gobierno y, por tanto, tenía la obligación de rendir cuentas, estaba aun basado esencialmente en la llamada filosofía del aficionado o "generalista", el informe hacía una crítica severa con respecto a que, los hombres clave que tenían bajo su responsabilidad los asuntos públicos permanezcan en el cargo dos o tres años antes de ser trasladados a otro puesto y/o actividad distinta "movilidad constante", puesto que, consideraba que los funcionarios deberían dedicar su vida activa a la administración y la movilidad atentaba contra este principio, también pugnaba porque los traslados a otro puesto no tenían razón de ser cuando no había preferencias personales o aptitudes relacionadas entre sí, tal pareciera que solo se realizaban reclutamientos temporales y no respaldados por la pericia y habilidad de las personas.

Este estudio proponía, la urgente necesidad de una reforma fundamental que minara la capacidad de improvisación y se recurriera a hombres y mujeres excepcionalmente capacitados en todos los niveles, con un fuerte sentido de responsabilidad para el servicio público.²⁷

²⁷ El Civil Service debe revisar continuamente las tareas que se le pide realice, y los métodos posibles para realizarlas; debe pensar entonces qué nuevas técnicas y qué clase de hombres necesita, y cómo puede encontrar, formar y distribuir esos hombres. Armstrong, William y Grebenik, Eugene. "El Informe Fulton. Tres estudios sobre el servicio civil Británico". Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, España, pág 25.

Por tanto, éstas investigación centraban su atención en los graduados de Oxford y Cambridge, señalando las posibles ventajas del estudio de materias más modernas "hombre universal", cualquier persona que formaba parte de la administración, tenía que completar su formación, una vez dentro se quedaba toda su vida. El resultado era un servicio de carrera, atractivo por la seguridad que aporta y respaldado en el prestigio intelectual y la posición social que implica el triunfar en el examen de ingreso.

Las tareas de un servicio civil moderno están encaminadas a contar con funcionarios preparados para hacer frente a problemas, políticos, sociales, económicos, técnicos, científicos, etc. En otras palabras, requiere de hombres y mujeres profesionales que se mantengan a la altura del rápido crecimiento de los nuevos conocimientos y la adquisición de nuevas técnicas para aplicarlas y no que ésta sea tarea de aficionados.

El nuevo enfoque, suponía en los llamados "profesionales" ejercer sus capacidades y aptitudes en favor de la administración, aunque su profesionalismo o especialización hayan sido mediante una preparación reconocida fuera del servicio civil.

"El modelo de profesionalismo que proponemos para el futuro está basado, en la formación y especialización del funcionario en los primeros años de su carrera. Pasarán mas de veinte años antes de que el servicio civil este compuesto en su mayoría de personas formadas de este modo. Sin embargo, creemos que la actual generación de funcionarios puede perfeccionar considerablemente sus cualidades profesionales en mucho tiempo. Esto requerirá una cuidadosa planificación de los puestos y unos cursos de formación especialmente proyectados".²⁸

²⁸ *Ibidem*, pág 46 y 47.

La Comisión del Servicio Civil era el órgano encargado de la política de reclutamiento y de expedir el certificado de titularización al funcionario (otorgamiento del nombramiento), tenía que hacer las designaciones respaldadas exclusivamente en el mérito personal (inmune a todo tipo de favoritismo) y tenía como función también, conocer las necesidades de los departamentos para indicar las cualidades, formación y experiencia requeridas. Este enfoque hacía también, una crítica a los métodos que existían para el reclutamiento, porque los consideraba lentos –los capacitandos tenían que esperar hasta que la comisión examinará a la totalidad de los candidatos que concursaban en los exámenes de oposición, incrementándose los tiempos desde la notificación de resultados hasta la posibilidad de entrar en funciones ésta oscilaba para la clase administrativa entre 5 y 6 meses, mientras que, para la clase ejecutiva entre 1 y 2 meses-.

Resulta evidente que, la mayor parte de los reclutados que acababan de terminar sus estudios no tendrán al ingresar todos los conocimientos y aptitudes que requiere el trabajo y necesitarán completar su formación y adquirir experiencia posteriormente y esto se logra a través de una carrera de servicio.²⁹

El Departamento del Servicio Civil proponía dos métodos principales de ingreso a saber:

□ Método I. Examen escrito que permitía demostrar mas plenamente sus méritos.

²⁹ “ El Colegio dedicará principalmente su atención a la creación de cursos de adiestramiento para administración y dirección y éstos comprenderán: cursos para especialistas que necesiten formarse en administración y organización, ya sea al principio de su carrera o al final; formación posterior para los graduados reclutados directamente para trabajadores administrativos en el campo económico, financiero y social del gobierno; cursos complementarios de organización para aquellos que, habiendo alcanzado los treinta y cuarenta años, estén destinados a la alta dirección; cursos de perfeccionamiento en las técnicas más modernas; cursos para los nuevos funcionarios con el fin de ayudarles a ponerse al nivel de los graduados”. Ibidem, pág 81 y 82.

-
- Método II. Procedimiento de selección que permitía reclutar a los mejores prospectos.

El primer método, suponía un examen escrito sobre materias estudiadas en la universidad, pero resultaría para los candidatos una repetición de sus exámenes escolares, mientras que, el método II, aportaría elegir al personal con mas alto nivel, analizando los expedientes universitarios.

De acuerdo con el informe Fulton, bajo este mecanismo de reclutamiento (método II), los que ingresen en el servicio, cuando son jóvenes deben ser seguidos con atención y su formación debe ser planeada cuidadosamente. Los funcionarios de nuevo ingreso deben ser considerados en periodo de formación durante los tres o cuatro primeros años, mientras que resulta conveniente que para los funcionarios de mayor edad cuya capacidad y experiencia les hacen aptos para la supervisión de trabajo de oficina y similares.

“Debe guiárseles para que adquieran nuevas cualificaciones útiles para su trabajo. Se deberá proporcionar una formación mas especializada a medida que sus aptitudes y facultades comiencen a percibirse; los que destaquen deberán aspirar a un mejor escalafón”.³⁰

³⁰ Ibidem, pág 78.

El objetivo de este escenario, es la creación de un camino de promoción rápida para los hombres y mujeres jóvenes más prometedores y someterlos a prueba en los distintos grados de responsabilidad y concederles un tiempo amplio para su formación y al término de ésta establecer su capacidad de rendimiento.

Hasta este momento, los esfuerzos para ampliar la formación y acercarse a estándares de profesionalización no eran claros porque, deberían existir cursos muy completos que aportan conocimientos especiales, aunque es poco seguro que las materias y técnicas que la gente aprende pueden ser aplicables o utilizables en su trabajo. Por tanto, el servicio civil profesional exige que los funcionarios estén ampliamente preparados en las técnicas de la administración y tendrán que poseer un conocimiento muy completo de las materias relativas al campo de su actividad y mantenerse al día en ellas.

Cabe resaltar que, algunos deberán recibir una formación un poco mas profunda sobre técnicas de organización que otros, este curso de iniciación (que durará dos años) le permitirá ocupar uno o dos puestos distintos para comprobar su capacidad y aptitudes desarrollando en consecuencia su sentido de responsabilidad, éstos cursos deberán adaptarse a las necesidades del individuo. Por tanto, el proceso completo de capacitación debe durar cinco años, en los cuales, el graduado sería asignado al escalafón y nivel, correspondiente a la competencia demostrada desde su entrada a la administración, aunque hay que mencionar que, estas disposiciones no deben ajustarse a un molde único, dependerá en cada caso del campo concreto de su especialidad.

Para alcanzar el profesionalismo que el servicio civil requiere, será necesario tomar medidas inmediatas acerca de la formación que se brinda desde que los egresados incursionan en el servicio, porque es evidente que existe un problema de transición.

Tampoco se trata de que los hombres y mujeres que han sido preparados para "X" especialidad o puesto permanezcan en el mismo, puesto que, el principio básico de la organización de una carrera deberá ser un avance progresivo dentro de una especialidad y en campos de actividad relacionados entre sí.

Por tanto, un ascenso oportuno en el momento adecuado será parte esencial del proceso para desarrollar plenamente la capacidad de los individuos, pero se observan serios defectos en el sistema de promoción porque existen factores que son importantes, pero que no deberían serlo y no están respaldados por la capacidad, aptitud y cualificaciones del individuo.

"Esta comprobado que hay funcionarios, administradores y especialistas, por debajo de esa categoría, que se sienten frustrados por tener muy poca responsabilidad, pero indudablemente, la antigüedad será tomada en cuenta para el ascenso en el servicio civil, esto es justo cuando corresponda a una experiencia que puede ser valiosa en puestos de nivel superior, pero debería de haber mas oportunidad para que aquellos excepcionalmente capacitados progresen rápidamente".³¹

Otra situación que señala el informe, es que critica al servicio civil porque da a los funcionarios la sensación total de seguridad de permanencia, la mayor parte de estos deben entrar jóvenes con la esperanza —aunque no la garantía— de un empleo para toda su vida, aunque existen disposiciones relativas a dimisiones porque siempre existen hombres y mujeres capacitados que por razones personales o de otro tipo decidan abandonarlo por otra clase de trabajo, mejor remunerado.³²

³¹ Ibidem, pág 93.

³² "Nuestro objetivo declarado es crear un servicio civil realmente profesional; es decir, experto en la teoría y en los métodos de la administración pública. Una larga experiencia y los conocimientos acumulados son partes esenciales de este concepto. Al mismo tiempo que esto implica una afluencia constante de hombres e ideas nuevas procedentes del exterior, debe implicar, también, para la mayoría una carrera en la administración". Ibidem, pág 106.

Por otra parte, la titularidad (aquel que ha sido admitido con un certificado de la Comisión del Servicio Civil), único medio que aporta el derecho a recibir una pensión, no solamente proporciona seguridad en el trabajo, sino también se ha convertido en sinónimo de autosatisfacción perjudicando la reputación del servicio, porque implica que aquel - perezoso o incapaz - este completamente seguro en su empleo, (ofrece demasiada protección).

Con base en lo anterior, el servicio civil ha tratado de alcanzar una autoridad claramente definida y responsable, para llevarla a cabo, procura en los organismos y en los individuos la facultad de tomar las mejores decisiones (responsabilidad compartida), entonces, por esta razón, los individuos y las unidades administrativas podrán ser llamadas a rendir cuentas de su labor.

“Una organización responsable supone que los individuos y los organismos asumen toda la responsabilidad de su trabajo, juzgado de la forma mas objetiva posible. Lograrlo depende de que puedan definirse o establecer unidades responsables dentro de los departamentos ministeriales, unidades donde el rendimiento pueda ser valorado en función de los costos o por otro criterio, y cuyos individuos pueden ser considerados personalmente responsables de la ejecución de su trabajo”.³³

³³ Ibidem, pág 119.

Por esta razón, el servicio civil necesita establecer un sistema más conveniente para asegurar que cada unidad administrativa mantenga su organización al día, verifique constantemente su eficiencia y aplique regularmente los mejores métodos y técnicas disponibles (servicios de organización y métodos), pero también debe prescindir de una unidad de planificación responsable de determinar los problemas y necesidades del futuro y los medios para hacerles frente y vigilar, al mismo tiempo, que la toma de decisiones sea ejercida con plena conciencia, considerando implicaciones futuras.

Siguiendo este esquema, el servicio civil debe sufrir una reforma y abolir el sistema de clases (administrativa, ejecutiva, auxiliar, etc) y que todos los funcionarios se organicen en una estructura jerárquica única con una adecuada escala de sueldos correspondientes a los diversos niveles de competencia y responsabilidad, en donde la clasificación correcta de cada puesto se establecerá por análisis de las tareas, porque parece ser el único medio eficaz de adecuar los hombres a los puestos³⁴.

La estructura propuesta deberá permitir a todos los funcionarios, cualquiera que sea su formación, competencia o especialidad, aportar su contribución al trabajo (abierto a toda clase de personas con capacidad) y participar en la elaboración de la política y la gestión en los niveles medio e inferior de la administración, propone también la organización de equipos mixtos para la solución de problemas en donde la cooperación de distintas especialidades y competencias sean de mucha importancia.

³⁴ " El servicio civil debe tener una estructura claramente articulada y no demasiado rígida; los puestos deben estar escalonados en grupos distintos que determinen el sueldo de sus titulares sobre una base racional y equitativa y las posiciones relativas de autoridad y subordinación deben estar claramente establecidas". *Ibídcm*, pág 149.

Todo lo anterior, dependerá de la separación bien definida entre el trabajo intelectual y el de rutina (división del trabajo), pero como existen hoy en día trabajos conjuntos especialmente proyectos y programas de contenido técnico muy elevado, en donde se requiere depositar en una sola persona la responsabilidad de resultados, pero frecuentemente ocurre que no existe una adecuada separación de funciones teniendo como consecuencia, una doble dirección, creando verdaderos obstáculos al trabajo.

"La gestión responsable exige que se concentre principalmente la atención en el análisis de los resultados requeridos de cada tarea individual, en su importancia en relación con el conjunto del trabajo de la administración y, por consiguiente, en la búsqueda del individuo dotado de las cualidades y cualificaciones adecuadas para producir esos resultados; en este contexto la práctica consiste en asignar tareas a los individuos basándose en el hecho de que pertenezcan a una clase determinada es, en el mejor de los casos, una distracción inútil y, en el peor, un serio obstáculo para la evaluación de las tareas que actualmente se requieren"³⁵.

De acuerdo con el informe Fulton, la evaluación de las tareas deberá basarse en la clasificación jerárquica de un puesto y la selección de la persona que debe ocuparlo, la dirección debe nombrar para cada puesto a la persona más apta con base en sus cualificaciones y experiencia, los puestos no deberán reservarse a ningún grupo, en caso de no contar con el perfil idóneo puede recurrir al exterior para que el personal foráneo aporte esfuerzos, aptitudes y experiencia, la evaluación de las tareas debe basarse en factores, tales como, resultados finales requeridos, el grado de responsabilidad individual que impliquen la importancia que se atribuye al trabajo y las cualificaciones y experiencia que el titular necesita para conseguir los objetivos propuestos.

³⁵ Ibidem, pág. 164.

Otra aportación del informe, se refiere a que una vez abolidas las divisiones entre clases y que éstas sean relevadas por grupos profesionales, los ascensos deberán realizarse por promoción de una categoría a otra, bajo la autoridad de la dirección de cada departamento y sujeto a una supervisión centralizada adecuada a las normas.

Este remplazo de una estructura de clases por una estructura jerárquica continua de la base al vértice supondrá un amplio programa de evaluación de las tareas y un nuevo examen del objeto de cada trabajo o tipo de trabajo y de las cualificaciones y experiencia que requiere. La base del sistema estará soportada en cierto número de escalones jerárquicos sucesivos cuyo conjunto abarcaría todas las tareas de la administración, a cada escalón le corresponde cierta remuneración (escala de sueldos).

Cuando esta transición se haya llevado a cabo, cada funcionario deberá desempeñar su trabajo en el campo de su especialidad – aquellos cuyas referencias o aptitudes se orienten en esa dirección podrán seguir en él toda su carrera, otros, sin embargo, después de una formación y experiencia adecuada, deberán avanzar hacia trabajos de creciente carácter directivo en áreas adyacentes a su especialidad -. Esta flexibilidad llevará a una competencia más activa, favoreciendo a los funcionarios más capacitados sin tomar el grado profesional al que pertenecen, bajo esta perspectiva se contará con una gestión más eficiente, responsable y, por ende, una utilización más racional del potencial humano.

Por esta razón, el sistema de promoción propuesto es muy significativo porque reflejará el potencial humano que aporta cada individuo, el cuál, estará soportado en la "hoja de servicios", en donde estarán especificados sus aptitudes y experiencia, mismos que los podrán situar en los puestos mas elevados en el campo de su especialización o mejor aun en puestos de dirección.³⁶

Un obstáculo que debe de resolverse con el tiempo, es la actual fragmentación que existe en la estructura de clases porque ha creado a lo largo de los años una mentalidad y unas costumbres que se encuentran profundamente arraigadas porque, mientras persista esta estructura clasista, la mentalidad y las costumbres asociadas a ella frustraran los esfuerzos de la dirección por extender la carrera a toda persona capacitada, resulta evidente un extensivo programa de formación para aquellos en quienes se finque la responsabilidad de la evaluación de las tareas.

³⁶ "La experiencia de un hombre y su capacidad para desempeñar una tarea superior determinada debería ser el principal factor influyente en las decisiones sobre la promoción y que en la apreciación de este factor habría que dar toda su importancia a la forma en que el hombre ha desempeñado su tarea hasta ese momento". *Ibidem*, pág 185.

Por último, para hacer realidad todo lo anterior se debe de contar con un órgano "Departamento del Servicio Civil", que absorba las funciones de la comisión del servicio civil y de la dirección central y asuma la tarea de dirigir y asegurar el funcionamiento de la administración, controlando la distribución y remuneración de su personal, su estructura, organización y siendo promotor de métodos eficientes de trabajo, técnicas de gestión y organización administrativa, por tanto, sugiere que el reclutamiento, la formación, la organización y la dirección del personal sean considerados como partes integrantes de un proceso único, deberá asumir su función y recabar toda la información necesaria sobre los grupos de especialistas y del personal suficientemente competente para poder disponer de ellos de la manera mas conveniente. Este departamento deberá contar con una unidad de planificación, que vigilará los progresos obtenidos en cuanto a dirección de personal y formación. De esta manera, el jefe de departamento del servicio civil Home civil service, informará al primer ministro, sobre los mecanismos administrativos, supervisión y organización de los departamentos, desarrollo y propagación de técnicas de administración, dirección y la responsabilidad global del servicio civil.

Por lo tanto, el departamento asumirá la totalidad de la responsabilidad central (conferida anteriormente al grupo "*Pay and Management*" del Tesoro), incluyendo el reclutamiento, formación, organización de las carreras y retiro, asimismo, dará a conocer su veredicto sobre los nombramientos de los mandos directivos y algo que no hay que olvidar, la promoción de un amplio profesionalismo entre sus técnicos y cuadros administrativos a través de la especialización.

Esta experiencia de servicio civil de carrera sirvió de modelo para que en nuestro país algunas dependencias - entre ellas - el Instituto Federal Electoral - las retomarán para implementarlas y hacerlas coherentes a la experiencia mexicana. El instituto trató de adaptarlas y mejorarlas (Estatuto del Servicio Profesional Electoral) y hasta la fecha en algunos estudios recientes el servicio civil de carrera Inglés presta asesoría y apoyo a este Instituto electoral.

2.2 Servicio Civil de Carrera en los Estados Unidos de Norteamérica

Por otra parte, en los Estados Unidos de América los orígenes del servicio civil los podemos situar en el siglo XIX, en donde los puestos de carácter público eran otorgados de manera discrecional entre los partidarios leales del Presidente, dando origen al llamado sistema de botín *spoils system* o también conocido como sistema de despojo.

El primer intento por establecer el servicio civil, lo podemos situar en 1871 durante el gobierno del presidente Grant, quién autoriza en el Congreso la primera Comisión del Servicio Civil *Civil Service Act*, que estableció reglas y lineamientos en materia de personal público, permitiendo un marco administrativo -primer intento de reforma- que no tuvo mucho éxito, pero que sin duda sentó las bases para un movimiento pre-reformista una década más tarde.

Con el advenimiento del movimiento reformista a finales de 1800 y con el impulso que asumen algunas organizaciones *Nacional Civil Service Reform League* Liga Nacional de Reforma al Servicio Civil que intercedieron por la adopción de un conjunto de cambios para el buen gobierno de las ciudades, evidenciando las prácticas corruptas y clientelares al momento de asignar empleos.

En el año de 1883, se establece la Comisión del Servicio Civil a través de la *Pendelton Act Comisión Pendelton*, que fue considerada la primera legislación completa de servicio civil en Norteamérica, ésta asumió la determinación de establecer las reglas para los procesos de selección y definir posiciones en materia de servicio público determinadas por el Congreso.

Estas contribuciones minaron gradualmente el sistema de botín, pues sentaron las bases del actual sistema de méritos (competencia justa y abierta, selección a través de exámenes y la anulación de influencias políticas en los criterios de ascenso y promoción).

Un factor más de cambio, se debió al liderazgo que asumieron los Estados Unidos de América gracias al proceso de industrialización alcanzado y al advenimiento de éste país como potencia económica y bélica, éstos acontecimientos presentaron nuevos retos y exigencias en la administración pública (*Welfare state denominada por el presidente Roosevelt como el New Deal*), este *statu quo* provocó la proliferación de numerosos organismos gubernamentales que generaron de manera exponencial empleos en la administración, situación que hizo revalorar la importancia de los procesos de selección y administración de personal, garantizando con esto que los más aptos y mejor calificados fueran los contratados.

Por esta razón, la administración pública adquirió dimensiones insospechadas y una complejidad creciente bajo el mandato del presidente Roosevelt, quién se interesó en revisar su acción y el dictamen fue descentralizarla como un órgano con status de *Agencia* concediéndole autonomía y libertad de acción.

Otro factor de impacto, se presentó en 1949, que junto con las secuelas de la segunda guerra mundial se hizo necesario revisar la especialización de funciones entre las múltiples agencias de gobierno, misma que habían representado una carga excesiva en la nómina del gobierno federal, trayendo como consecuencia la creación de la llamada *Comision Hoover* que centró su atención sobre la Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno, evidenciando la existencia de una sobrerregulación y sobreprotección de los empleados con el sistema de méritos.

Pero quizás, la aportación más importante al servicio civil en los Estados Unidos de América y la de mayor significado al servicio de méritos³⁷, la realizó el presidente *James Carter* al impulsar el Acta de Reforma al Servicio Civil *Civil Service Reform Act*, "cuyo significado se tradujo en flexibilizar el servicio civil y permitir un mayor control discrecional del Ejecutivo y de los Directores de Agencias gubernamentales designados por éste sobre la burocracia de carrera"³⁸. Al mismo tiempo, las recomendaciones de la *Comision Hoover* se vieron fortalecidas al crear un cuerpo de élite de altos funcionarios *Senior Executive Service*, que aglutino a directores y altos funcionarios que fueron contratados bajo condiciones especiales de antigüedad, capacidades profesionales y experiencia de alta dirección.

Sin embargo, el cambio sustantivo al sistema de méritos fue evidente al inhabilitar a la antigua Comisión de Servicio Civil³⁹ remplazándola por la Oficina de Administración de Personal *Office of Personnel Management*, que se erigió como la principal autoridad en materia de servicio civil, y ésta fue constituida por una junta directiva (bipartidaria) conformada por tres comisionados.

En tiempos recientes, al finalizar la década de los 80's se han realizado reformas que solo centran su atención en revisar el estado en que se encuentra el servicio público federal *Comisión Volcker*, la cuál, encontró que existe sobrerregulación del sistema y una excesiva centralización.

³⁷ "El servicio civil es un sistema de empleo basado en la contratación, la permanencia y la promoción de los empleos por sus cualidades y habilidades para realizar el trabajo, sin importar su credo, raza o filiación política; es importante subrayar que el Servicio Civil y el Sistema de Méritos (merit system) son sinónimos. Uvalle Berrones, Ricardo. "Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: Retos y Perspectivas". México. Coeditores UNAM, DGAPA y Plaza y Valdés 2000. Pág. 129.

³⁸ *Ibidem*. Pág. 129.

³⁹ La relevancia que asumió la Comisión del Servicio Civil, fue muy destacada en cuanto a proveer de exámenes que probarán los perfiles de puestos en los solicitantes, así como, las clasificaciones del personal para su reinstalación, promoción y transferencia, con estas acciones se aseguraba obtener al personal más calificado, por otro lado, también establecía la clasificación de puestos a través de deberes y responsabilidades. Otra función que tenía era la de revisar y probar planes acerca de la medición de la eficiencia en los empleados, restringiendo la actividad política, así como, administrar las actas de seguro y prestaciones de los empleados federales jubilados y las de recompensas e incentivos. Véase Chávez Alcázar, Margarita. "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana". INAP. México. 1985. Pág. 36.

Otra situación se debe a que los presidentes *George Bush* y *William Clinton* se han preocupado solo en la calidad de la administración – cómo hacerla más eficiente y mas productiva – dejando de lado, el mejoramiento del sistema de méritos, por lo que, últimamente solo se ha insistido en la necesidad de una mayor desregularización, profesionalización y descentralización de la administración, impulsando éstas administraciones, conceptos tales como, *Total Quality Mangement* Calidad Total en la Administración y *Reinventing* Reingeniería con la intención de crear un gobierno que funcione mejor y cueste menos.

Actualmente, la propuesta principal estriba en el hecho de reivindicar al gobierno a través de un estudio detallado que identifique la relación que existe entre el gobierno y la gente a la que sirve y entre éste y sus empleados, así como, hacer coherente y compatible el sistema de méritos, con un administración eficiente y efectiva, todo esto asumiendo que, el redimensionamiento optimice el tamaño de la administración reduciendo el número de los empleados a los estrictamente necesarios, facultando a la *Federal Workforce Restructuring Act*, la cuál, autorizaba a las Agencias a “comprar” el retiro anticipado de empleados por medio de bonos y al mismo tiempo que con la simplificación de la administración se anule el *Manual Federal de Personal* y se controlen y sujeten nuevas normas y reglas estrictas a las responsabilidades de los directores y altos gerentes.

Con todas estas acciones se han logrado desterrar el llamado *spoils system* (sistema de botín) y se ha venido afianzando el sistema de méritos extendiéndose en el ámbito federal y teniendo mas presencia en los niveles estatal y local.

La evolución que ha sufrido el sistema de méritos en los E.U.A comprende las siguientes fases:

En materia de *reclutamiento* se puede argumentar lo siguiente, cuando existen vacantes las Agencias abren convocatorias públicas en las que se detallan, entre otras, descripción del puesto (cargo, salarios, promoción, lugar de trabajo, etc), y los perfiles requeridos (títulos académicos, experiencia profesional, certificación de residencia, conocimientos especializados, etc), además se exhiben anuncios describiendo el proceso de reclutamiento, fechas de evaluaciones y condiciones de selección en prensa, carteles de difusión y por Internet, a este tipo de reclutamiento se le denomina pasivo, mientras que, bajo el procedimiento de reclutamiento activo, las Agencias buscan atraer a candidatos calificados para puestos especializados (gerencia), por lo que, los reclutadores asisten a las universidades y ofrecen el trabajo a los estudiantes con mas altas calificaciones y que estén por graduarse.

Del mismo modo, también existe el reclutamiento interno y externo, el primero da cabida en puestos permanentes a empleados disponibles y probados en sus capacidades, en periodo de prueba o que por su desempeño y antigüedad de servicio en la carrera administrativa puedan y merezcan ser avanzados a posiciones permanentes o superiores, mientras que, el segundo, se refiere al reclutamiento activo antes descrito, pero éste basado bajo el sistema "*screeing*" y "*benchmarking*" que no son otra cosa que, mecanismos de contratación para atraer a profesionales prestigiados y la unidad responsable del reclutamiento es la *Recruitment and Development Unit* Unidad de Reclutamiento y Desarrollo.

Con respecto al proceso de *selección*⁴⁰, se tiene que una vez cubiertos los requisitos por los aspirantes, éstos llenan las formas de solicitud y se les asigna fecha de presentación de examen (escritos, orales, de conocimientos técnicos, especializados o generales, de aptitud, personalidad o psicométricos, de salud o pruebas de destreza aplicada, etc) y los resultados de éstos son enviados por correo, prensa o Internet, detallando la posición del aspirante en la lista de resultados, posteriormente se realiza una entrevista con los tres candidatos, verificando perfiles y cualificaciones, de esta manera se escoge a quién obtendrá el puesto, fijando para ello, la fecha de ingreso, cabe señalar que, cuando el ingreso es por primera vez, no se asigna un puesto de carácter permanente –siete semanas o seis meses- y concluido este periodo probatorio le es otorgada una posición dentro del servicio civil.

Por otra parte, la *clasificación de puestos*⁴¹ se encuentra de la siguiente manera, se cuenta en la actualidad con cinco sistemas de clasificación en el servicio civil *Position Classification System*, Servicio Postal, Servicio Exterior, Sistema de Sueldos Federal, Clasificación Administrativa y Ejecutiva y la Clasificación General, éstos sistemas determinan el nivel de pagos al ingresar al servicio público y son dos los propósitos que persigue, el primero radica en asignar escalas de pago para cada posición y, la segunda, prevé estandarizar prácticas de remuneración en el sector público, de esta manera, el pago se determina por la posición del cargo en el sistema de clasificaciones.

⁴⁰ Sobre el sistema de selección, podemos decir que, éste incorporaba a todas aquellas personas que reunían cualidades con capacidad de respuesta y, obtener así, un óptimo desempeño, destacando la ausencia de favoritismos e influencias internas – externas, por otro lado, se presentó una selección sustentada en cualidades y habilidades humanas, así como, el conocimiento en diversas áreas, unidad del órgano de selección y una lealtad firme al sistema vigente. Chávez Alcázar, Margarita, op. Cit, pág 34.

⁴¹ La clasificación de los funcionarios estuvo conformada por categorías establecidas en escalafones, en donde la remuneración era proporcional al puesto y la antigüedad jugaba un papel importante, este modelo evidenció, una movilidad vertical que lo hacía más flexible y dinámico. *Ibíd*em, pág 35

En cuanto al *sistema de retiro*, se tiene que una vez concluida la carrera administrativa dentro del servicio, se cuenta con la opción del retiro, así este sistema "Retiro de Empleados Federales", funciona como un sistema flexible que esta orientado a satisfacer las necesidades individuales a través de los siguientes cometidos principales, otorgar el beneficio del seguro social que provee una pensión mensual cuando se alcanza una edad mayor a los 62 años, gozar de beneficios adicionales si cuenta con alguna incapacidad (mensual) y una suma de seguro por fallecimiento, así como, un plan de beneficios básicos que son financiados por las contribuciones realizadas durante la carrera administrativa y, otra parte, respaldada por el gobierno (sistema de ahorro para el retiro).

Asimismo, existe una autoridad en materia de *capacitación* de empleados, asesoría y desarrollo de personal la Administración de Personal Federal *Office of Personnel Management* encargada de asegurar que el servicio civil se mantenga libre de influencias políticas garantizando que, los empleados sean contratados con base en el mérito. También se cuenta con la Junta de Protección del Servicio Civil *Merit System Protection Board*, que supervisa casos de remoción de empleados, negación de solicitudes de ascenso, reducciones de sueldo, afectación a los derechos e intereses de los individuos por el sistema de retiro, negligencias, pero también se dispone de la Comisión de Igualdad de Oportunidad en el Empleo *Equal Opportunity Employment Commission*, que resuelve sobre asuntos a quejas, discriminaciones y violaciones relacionadas con el Acta de los Derechos Civiles.

Actualmente, el sistema de méritos que impera en la administración pública de los E.U.A, ha traído consigo algunos efectos perniciosos porque sigue presentado sobrerregulación, centralización y burocratización en el sistema de empleo público, por ello, los esfuerzos de ajuste y mejoramiento que están encaminados en flexibilizar el sistema en materia de condiciones más justas y dignas soportadas en retribuciones, oportunidades equitativas y transparentes respaldadas en méritos y competencia.

Un punto que no debe soslayarse y que lo hace vulnerable, es que existen algunas incongruencias en materia jurídica que permiten un margen discrecional en el manejo de posiciones clave en el gobierno federal y que son utilizadas como estrategias partidarias de control y manipulación burocráticas "Clasificación C", reglas para acceder a cargos importantes (nivel directivo con propósitos de control político).

Otro problema más que presenta el sistema de méritos, es el relacionado con la unidad de mando, pues ésta no se manifiesta en todo su esplendor mientras no sea definido el agente principal a quién en realidad responde la burocracia, si es responsable ante el Ejecutivo, ante la Ciudadanía, ante el Congreso, ante sí misma o ante múltiples responsables haciéndola ineficiente.

Esta experiencia de servicio civil norteamericano sirvió a algunas organizaciones de nuestro país, en especial al Instituto Federal Electoral, puesto que retomó algunos aspectos que le permitieron madurar la promoción de nombramientos, evaluación del desempeño del personal en las tareas asignadas a través de estímulos, mantenimiento de una alta disciplina y, por ende, de una prestigiada eficiencia en el personal.



Capítulo III

3. Experiencias de Profesionalización en algunas dependencias del Sector Central en México

Producto de las experiencias que se tienen acerca del Servicio Civil de Carrera en otros países, se puede decir que, para poder instaurarlo en el nuestro fue necesario revisar, en primer lugar, el marco normativo sobre el cuál descansan los procedimientos, mecanismos, requisitos y directrices que lo definen y desarrollar el servicio público profesional, pero sobre todo, delimitar los aspectos conflictivos que se suscitan alrededor de la legislación laboral sobre la que se establece; en segundo lugar, deberá propiciar que esta profesionalización⁴² de los servidores públicos trascienda a los cambios gubernamentales orientados a la modernidad y ajustarse a un devenir que tenga un impacto social en la satisfacción de los ciudadanos y de la población en general.

⁴² "Profesionalizar significa idoneidad entre las funciones deseables y quienes las desempeñan, transparencia y apertura en los criterios de incorporación al sector público, para asegurar que realmente lleguen, permanezcan y asciendan los mejores y no solo los más cercanos, profesionales para evaluar el desempeño y premiarlos solo cuando realmente se sirva a la sociedad, y no a intereses políticos inmediatos de cualquier signo, profesionalismo que es también capacitación y actualización permanentes, no para aprender a hacer, sino para a hacer mejor lo que ya se sabe, profesionalización en un marco de leyes y de seguridad laboral, que sin embargo no signifique mayor privilegio que el de poder demostrar la vacación de servicio y la posibilidad de prestarlo cada vez con mejores calificaciones. Profesionalizar para darnos la posibilidad de poner en marcha un nuevo código ético, pero un código activo capaz de salvar a la administración pública de la corrupción y de ponerla decididamente al servicio de la democracia que esta reclamando esta nueva etapa de nuestro país". Merino, Mauricio. "Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público". Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1996. pág 16.

Por esta razón, en México se comenzó a pensar en un servicio civil de carrera que provea mejores servidores públicos que respondan con vocación de servicio y ética profesional y el antecedente directo lo encontramos en el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, que se erigió como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal, éste acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983 y un año mas tarde el Reglamento Interior de la propia Comisión (19 de junio de 1984), El encargo de esta comisión fue promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los programas específicos de Servicio Civil de Carrera e instrumentar los mecanismos de coordinación para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal y emitir recomendaciones para alcanzar las metas propuestas. Posteriormente, ésta comisión se vio fortalecida con el Plan de Desarrollo 1995 – 2000 y el Programa de Modernización de la Administración Pública, estableciendo que “ en los recursos humanos del gobierno federal se encuentra la esencia para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido y que es necesario impulsar una cultura de servicio basada en la superación y reconocimiento del individuo para que desarrolle su capacidad, honradez, dedicación y eficiencia en beneficio propio y coadyuvar simultáneamente a la optimización de la administración de las instituciones federales”.⁴³

A continuación realizaremos un recorrido de las experiencias en materia de Servicio Civil que ha reunido la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a saber:

⁴³ Véase Robledo Rincón, Eduardo. “ El Servicio Civil de Carrera en el Sector Agrario. El caso de la Procuraduría Agraria”, en revista de Administración Pública No 103. I.N.A.P, pág 42.

La **Secretaría de Relaciones Exteriores** aplicó en 1994, una *Ley del Servicio Exterior*, que definía una clasificación del personal en tres rubros: de carrera, asimilable y temporal. El personal de carrera será considerado de carácter permanente y comprende dos ramas, la primera diplomática - consular y, la segunda, técnico - administrativa. Por otra parte, el personal temporal era designado por acuerdo del Presidente de la República (en adscripción determinada y plazo definido), pero no formaba parte del personal de carrera del servicio exterior, ni figuraba en los escalafones, mientras que, el personal asimilado se integra de funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento ha sido gestionado por otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, pero su asimilación al servicio exterior tendrá efecto solo durante el tiempo que dure su comisión.

La Secretaría de Relaciones Exteriores vigilará que el personal de carrera⁴⁴ de las ramas diplomático - consular (Embajador, Ministro, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario, Tercer Secretario y Agregado Diplomático) y técnico - administrativa (Coordinador Administrativo, Agregado Administrativo "A", Agregado Administrativo "B", Agregado Administrativo "C", Técnico Administrativo "A", Técnico Administrativo "B" y Técnico Administrativo "C"), se ajusten a una rotación programada, cuidando que ningún miembro permanezca fuera del país mas de seis años continuos y la *Comisión de Personal* someterá recomendaciones al Secretario para el ingreso, reincorporación, ascensos, traslados, comisiones, disponibilidades, separaciones, retiros, sanciones administrativas y casos excepcionales de licencia de personal del servicio exterior.

⁴⁴ "Es obligación de todo miembro del Servicio Exterior actuar con apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que corresponde a todo servidor público en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así como coadyuvar al cumplimiento de las funciones que esta Ley encomienda al propio servicio, conforme a las directrices que fije la Secretaría". Véase Ley del Servicio Exterior Mexicano. Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1994 con modificaciones del D. O. F del 23 enero de 1998.

Este sistema destacó porque proponía un ingreso por concurso abierto (público), que estaba sometido a requisitos previos para poder solicitarlo.

Posteriormente, se presentó otra experiencia institucional y ésta fue la **Modernización de la Educación Básica** que trató de revalorizar al servicio civil de carrera con la implantación de una carrera magisterial⁴⁵, la cual, privilegiaba la profesionalización del gremio a través de la promoción que sustentaba la formación académica del docente, permitiendo su desarrollo y un mejor desempeño, mientras que también apuntaba a mejorar sus condiciones laborales.

Dé acuerdo con el legado de nuestro liberalismo social, "la educación debe concebirse como pilar del desarrollo integral del país", lo que se proponía aquí era acelerar los cambios en el orden educativo, con el propósito de elevar la educación de alta calidad con carácter nacional y capacidad institucional asegurando, al mismo tiempo, niveles educativos suficientes para todo el grueso de la población.

Otro esfuerzo institucional con fines de servicio civil de carrera se presentó en un órgano desconcentrado de la **Procuraduría General de Justicia en el Distrito Federal** que después de sufrir una reestructuración en el año de 1996, como consecuencia trajo consigo, la creación de un órgano técnico que facultó a sus funcionarios a recibir una capacitación y adiestramiento de la mejor calidad, pero el ingreso a éste órgano establece que debe hacerse mediante convocatoria abierta y el requisito aquí será aprobar las evaluaciones que serán calificadas por el Consejo Consultivo quién emitirá resultados.

⁴⁵ La carrera magisterial dará respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. De esta forma, se acuerda el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de la educación básica. Su propósito consiste en que sus maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial. Véase Diario Oficial de la Federación, México, 10 de mayo de 1996.

Paralelamente, el Instituto de capacitación de la **Procuraduría General de la República** realizó aportaciones al servicio civil de carrera diseñando un proceso de convocatoria abierta para la selección de los aspirantes y determinó el perfil de puestos que se debe lograr para perfeccionar la profesionalización, también considera que la capacitación permite elevar el grado de actualización y especialización de los servidores públicos y esta actividad será atendida por el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Mientras que, la profesionalización del servicio civil de carrera objeto de estudio en el **Instituto Federal Electoral** retoma la parte normativa y reglamentaria y se declara como políticamente imparcial en el ingreso, la promoción y la permanencia de sus integrantes y plantea la necesidad de crear condiciones para que, el personal se especialice y sea competitivo ante cualquier situación, en otras palabras, que busque el desempeño y mejoramiento profesional. Bajo este esquema, el servicio civil de carrera cuenta con una estructura que se encuentra organizada en rangos y con un sistema de evaluación basado en el desempeño y en el mejoramiento profesional. También incorporo un concurso abierto para los que ingresan por primera vez.

Otra experiencia mas se presentó en la **Comisión Nacional del Agua**, la cual concluyó un programa de servicio civil de carrera que aglutino al personal para que desarrollaran todo su talento dentro de su área de trabajo e incorporaron un tabulador semejante en sueldos al de los mandos medios de la Administración Pública y estableció un sistema de capacitación dividido en tres rubros, en donde la evaluación desempeñaba un papel importante en los antecedentes académicos trayectoria laboral y pruebas psicométricas.

Para implementar el plan de carrera institucional en la Comisión Nacional del Agua, fue necesario realizar las siguientes acciones: Además de haber obtenido la autorización de un tabulador especial homologado al de los mandos medios, se aseguró con esto competitividad y crecimiento en los profesionistas y con los recursos que se obtuvieron, como resultado de la desincorporación de personal, se contrataron especialistas en hidráulica⁴⁶ (uno por cada seis retiros), a la par que, se diseñaron sistemas eficientes de reclutamiento, selección, integración, capacitación y evaluación del desempeño con la intención de atender proyectos prioritarios y relevantes de las áreas sustantivas de la Comisión, conforme a necesidades plenamente justificadas con apego a disponibilidad presupuestal.

Es importante destacar que, aunque la evaluación de desempeño ya no se práctica, por razones presupuestales, ésta medida brindó excelentes resultados en el desarrollo y motivación del personal, la evaluación anual del desempeño consideraba cuatro aspectos a saber: Modificación académica o actualización (50 puntos), responsabilidad (84 puntos), desempeño del trabajo (176 puntos) y capacidad técnica (54 puntos), quedando en las siguientes categorías: excelente, bueno, regular y malo. Bajo este sistema se logró que permanecieran y se desarrollarán los mejores especialistas.

Mientras que, la **Procuraduría Agraria** también implementó, el desarrollo de un servicio civil de carrera, en donde se estableció que, para contar con un personal de alta calidad era necesario establecer el ingreso, permanencia y el ascenso, asegurando con esto, una alta profesionalización de su personal, cabe destacar que, este sistema deberá regularse mediante los procesos de selección, capacitación y evaluación permanente de los recursos humanos que coadyuve en un proceso integral de desarrollo profesional de los individuos.

⁴⁶ El grupo de especialistas en hidráulica constituye en su conjunto un cuerpo de excelencia técnica, responsable de la administración de las aguas nacionales, que da continuidad a la tradición hidráulica y a los programas institucionales, en todas y cada una de las áreas de especialidad. Véase Guerrero Villalobos, Guillermo. "Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, un Programa de Servicio Civil de Carrera, implantado en 1990", en Revista de Administración Pública No 103. I.N.A.P. pág 88.

Resulta un requisito indispensable para esta institución, contar con servidores públicos que encuentren en su fuente de trabajo el medio para desarrollarse profesionalmente⁴⁷, de tal modo que, paralelo a la superación personal, puedan encontrar el enriquecimiento intelectual y desarrollo laboral que los especialice en el ámbito agrario, y con un alto sentido de servicio social.

Para garantizar la excelencia del servicio público agrario, se publicó el Estatuto del Servicio Profesional Agrario (11 de abril de 1994), que fue un instrumento valioso que determinó las características que norman las condiciones de trabajo del personal, evaluando al mismo tiempo, el perfil que deben cubrir los futuros servidores públicos, para desempeñar su función.

Por último, el **Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática** inauguró un programa integral de capacitación en 1989 que dio como resultado un Sistema Integral de Profesionalización encaminado a garantizar la permanencia en el personal y en sus puestos, porque la rotación de recursos humanos no incentivaba el desarrollo profesional, el cual, consistía en que el personal especializado era el indicado para manejar la información estadística y geográfica del país.

Por último, el gobierno mexicano está considerando instaurar en las tres esferas de gobierno esta modalidad de servicio profesional tratando de destacar que, el servicio civil de carrera provea servidores públicos con vocación y ética profesional, los que tendrán que colocarse por concurso abierto y que una vez que hayan ingresado en alguna institución u organismo sean evaluados constantemente (evaluación del desempeño), buscando con esto su desarrollo profesional.

⁴⁷ La Procuraduría Agraria ha fomentado entre sus trabajadores una alta capacidad técnica, conocimientos, experiencia, probidad y vocación de servicio, al tiempo que pugna por la estabilidad y seguridad en el empleo, requisitos insoslayables para dignificar al trabajador, así como fortalecer los valores éticos del quehacer público. *Ibidem*, pág. 44.



Capítulo IV

4. Modelo de Servicio Profesional en México: Instituto Federal Electoral

El Instituto Federal Electoral surge como un organismo autónomo capaz de crear las condiciones necesarias para una mejor competencia electoral y junto con él, se crea una ley electoral *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE), y como mandato constitucional se establece la aprobación de un *Estatuto del Servicio Profesional Electoral*, el 29 de julio de 1992, en el cuál se señala que, los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto dispondrán del personal calificado necesario para prestar el Servicio Profesional Electoral.

Como demanda de todas las fuerzas políticas, en 1996 tuvo lugar una nueva reforma electoral, la cuál se tradujo en asegurar la mayor transparencia y confiabilidad a los procesos electorales a través de la adecuación y mejoramiento del Estatuto del Servicio Profesional Electoral cuyo objetivo fue reforzar el profesionalismo, la autonomía y la imparcialidad de la Institución.

Para fines de este trabajo, solo abordaremos la primera premisa en cuanto al profesionalismo. En el *COFIPE* se designo a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral a presentar un proyecto de Estatuto a la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral y después de un largo año logro conjuntar el diseño de un documento, el cuál involucro a diversas instancias del Instituto, no solo en el ámbito central, sino que se realizaron reuniones a nivel nacional, en donde se discutieron ponencias, se aplicaron exámenes de formación, se contestaron encuestas e inclusive se realizaron evaluaciones de desempeño.

Estas acciones, dieron como resultado una versión madura de Estatuto y posteriormente fue enriquecido con algunas aportaciones que hicieron autores, tales como: *Mauricio Merino, José Woldenberg, José Luis Méndez*, entre otros consejeros electorales (*Jesús Cantú, Emilio Zebadua, Jalme Cárdenas y José Barragán*), con éstas se presentó el Anteproyecto a la Junta General Ejecutiva para su aprobación el 16 de marzo de 1999 y fue publicado en el Diario Oficial el 29 de marzo del mismo año.

El Estatuto que se integro trato de incluir lo mejor de los servicios civiles de carrera del mundo, véase el caso inglés y norteamericano, puesto que, retomo algunas líneas de acción de otros modelos y las adapto a las necesidades e intereses específicos del Instituto Federal Electoral, su intención no fue otra que, la de ofrecer flexibilidad y operatividad a todas las tareas que desempeña el Instituto, con el mayor grado de profesionalismo, eficiencia y eficacia.

Es necesario mencionar que, el Estatuto esta conformado por dos libros, el primero *Del Servicio Profesional Electoral* y el segundo, *Del Personal de la Rama Administrativa del Instituto y sus Condiciones Generales de Trabajo*, 9 Títulos, 46 Capítulos, 324 Artículos y 13 Artículos Transitorios. Este documento describe el diseño y operación del Servicio Profesional Electoral y el Sistema Profesional del Personal de la Rama Administrativa del Instituto y sus condiciones generales de trabajo.

En el primer libro, se precisan las atribuciones de los órganos del Instituto cuya función principal se refiere a regular cada uno de los cinco procesos sustantivos inmersos en el servicio de carrera ⁴⁸ a saber:

⁴⁸ El Servicio es un sistema de carrera compuesto por los procesos de ingreso; formación y desarrollo profesional; evaluación; promoción, ascenso e incentivos; sanción. El Servicio se organizará y desarrollará a través de la Dirección Ejecutiva, de conformidad con las disposiciones del Código, del presente Estatuto y de los Acuerdos, lineamientos y demás disposiciones que emitan el Consejo y la Junta en el ámbito de competencia. Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. IFE. México. 1999. Pag. 3

-
- ◊ Incorporación;
 - ◊ Formación;
 - ◊ Evaluación;
 - ◊ Promoción y;
 - ◊ Sanción.

En el Estatuto se mencionan los requisitos para el Ingreso al Servicio Profesional.

"Art. 3.- El Servicio Profesional Electoral tiene por objeto:

1. Coadyuvar al cumplimiento de los fines del Instituto y al ejercicio de las atribuciones de los órganos del mismo, fomentando entre sus miembros la lealtad y la identificación con la institución y sus fines;
2. Garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales;
3. Asegurar que el desempeño de los miembros se apegue a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad;
4. Proveer al Instituto del personal calificado; y
5. Otorgar certeza jurídica al personal del Instituto".⁴⁹

La forma en que ocupan las vacantes en el Instituto serán las siguientes: incorporación provisional, temporal, reincorporación y readscripción.

⁴⁹ Ibidem.... Estatuto., pág 3.

“Art. 4. La Dirección Ejecutiva, para organizar y desarrollar el Servicio y asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto, deberá:

1.- Reclutar, seleccionar, incorporar, formar, desarrollar, evaluar y, en su caso, promover, ascender, incentivar o sancionar al personal de carrera conforme a lo establecido en el presente Estatuto;

2.-Asegurar que, en el ejercicio de su desempeño, el personal de carrera se apege a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad y,

3.- Vincular el desempeño de las responsabilidades y el desarrollo profesional del personal de carrera en el cumplimiento de los objetivos institucionales”.⁵⁰

“Art.6. La operación y el desarrollo del Servicio deben basarse en la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los principios rectores de la función electoral federal y la competencia de sus miembros”.⁵¹

⁵⁰ Ibidem... Estatuto.. pág. 3

⁵¹ Ibidem... Estatuto.. pág. 4.

El curso de oposición se convirtió en un método moderno para ocupar vacantes, este concurso será abierto, puesto que, podrán participar en el aspirantes de la misma Institución, así como aspirantes externos y tiene como finalidad que, el servicio cuente con los mejores talentos para cumplir con su función ante la sociedad, asegurando con esto, la confiabilidad y transparencia del proceso y lo único sobresaliente es que contará para seleccionar a sus funcionarios por sus méritos (conocimientos y habilidades) que muestren y no solo esto, sino que, también será de una índole primordial, la experiencia acumulada - solo el personal interno - para que se les exente de presentar los exámenes de conocimientos generales.

Otra de las fases importantes de este proceso de servicio civil de carrera es la obtención de la titularidad⁵², puesto que esta ofrece a los funcionarios perspectivas a largo plazo, estabilidad en el empleo y motivación personal, factores que inciden para que el personal aumente su eficiencia y eficacia y esta se traduzca en un rendimiento óptimo para la institución, pero también establece, reglas de juego, las cuales, suponen que la permanencia de los funcionarios que forman parte del Servicio Profesional estén sujetos a los resultados de las evaluaciones y exámenes.

⁵² Art. 77. La Titularidad del personal de carrera se obtiene mediante el nombramiento otorgado, por única vez, a los miembros del Servicio que cumplan con los requisitos establecidos en el presente Estatuto. La titularidad se otorga exclusivamente en la estructura de rangos. Con la obtención de la titularidad, el personal de carrera adquiere la permanencia, siempre sujeta a los términos del Código y de este Estatuto, y la posibilidad de obtener promociones. Ibidem pág. 37.

“El mejoramiento constante de los funcionarios del Servicio es una prioridad para el instituto, por lo que se cuenta con el Programa de Formación y Desarrollo que lleva a cabo la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, con el apoyo del Centro de Formación y Desarrollo. Este programa tiene por objeto, asegurar el desempeño profesional de los servidores del organismo, promoviendo para ello, que éstos sean los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarios. El programa incluye tres fases: la de formación básica (de carácter introductorio) que busca dar homogeneidad a los conocimientos; la fase de formación profesional, para aportar conocimientos en materias vinculadas con las actividades del instituto; y finalmente la fase de formación especializada, para profundizar los conocimientos del personal en materias o áreas específicas de interés para el instituto o actualizar conocimientos básicos y profesionales”.⁵³

Los derechos⁵⁴, obligaciones y prohibiciones del personal de carrera son contempladas en este apartado. El Estatuto del servicio profesional define claramente los derechos del personal de carrera y éstos son:

⁵³ Ibidem... Estatuto.. pag. Viii

⁵⁴ El personal de carrera gozará de las prestaciones en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de conformidad con la fracción XIV, apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, así como las demás a que se refiere el presente ordenamiento. Ibidem, pág 54

Obtener un nombramiento en el cuerpo y rango que corresponda; ser asignado a un cargo o puesto de la estructura y ser adscrito a un área específica; recibir remuneraciones conforme a la ley; así como los estímulos e incentivos a que se haga acreedor; recibir apoyos y obtener la titularidad; ser promovido y tener el derecho a inconformarse por un agravio a su relación jurídica; recibir gastos complementarios por concepto de comisión (pasajes, viáticos, etc), si es trasladado en un periodo mayor a seis meses recibir gastos por concepto de transporte de menaje de casa; recibir prima vacacional y de antigüedad; recibir compensación por carga laboral (año electoral); conocer con oportunidad los resultados de sus evaluaciones de desempeño, aprovechamiento y programa global y las demás que señale el Código.

También establece que los miembros del Servicio tendrán por obligaciones las siguientes: Contribuir con los fines del Instituto y del Servicio; hacer uso de sus funciones con estricto apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad respecto de las posiciones de las organizaciones y agrupaciones políticas; desarrollar sus funciones con eficacia y eficiencia; evaluar el desempeño del personal con base a los procedimientos establecidos; conducirse con profesionalismo y desempeñar las actividades con intensidad, cuidado y esmero; desarrollar las actividades en el cargo y puesto, así como en el lugar y área de adscripción; asistir con puntualidad a sus labores; representar al Instituto en programas y proyectos en las comisiones de trabajo designadas; conducirse con rectitud y respeto ante sus superiores; las demás que señale el Código.

Asimismo se establecen algunas prohibiciones a los miembros del Servicio, tales como: Participar en asuntos electorales ajenos a los del Instituto, emitir opiniones públicas o manifestaciones en favor o en contra de partidos, agrupaciones u organizaciones políticas; incurrir en actos u omisiones que pongan en peligro al personal, bienes o propiedades del Instituto; tener más de tres faltas injustificadas (en un periodo de 30 días); asistir al lugar de adscripción en estado de ebriedad o bajo influencia de algún estupefaciente; ausentarse de su lugar de trabajo sin autorización; realizar actividades de lucro al interior de las instalaciones; dictar y ejecutar ordenes ajenas al cargo o puesto; incurrir en faltas a la hora de marcar, firmar o alterar tarjetas de asistencia; permitir la intromisión de personas ajenas al Instituto; desempeñar actividades distintas a las del cargo; no entregar en tiempo y forma los resultados de los exámenes a sus subordinados; las demás que determine el Código.

Por otra parte, la disponibilidad y la separación del servicio son dos factores importantes que hay que mencionar, en primer instancia, la disponibilidad se refiere al tiempo que se le autoriza al personal de carrera para ausentarse temporalmente, pero solo podrá ser concedida cuando no afecte sus actividades cotidianas y por consulta con las superiores correspondientes, para que se conceda la disponibilidad deberá contar con un año de antigüedad (por la menos con titularidad); haber obtenido por lo menos un promedio superior a ocho en la evaluación anual de desempeño; presentar carta con exposición de motivos (no se concederá ésta en periodos electorales); no podrá exceder a dos años y deberá renovar anualmente su permiso; dejará de percibir su remuneración por concepto de cargo o puesto y los estímulos correspondientes; una vez concluido éste deberá solicitar por escrito su reincorporación.

También el Estatuto contempla otro proceso que no debe soslayarse *la evaluación*, sino que por el contrario, este es uno de los componentes mas importantes para el servicio civil de carrera, porque permite ver el desempeño y aprovechamiento de los funcionarios a fin de valorarlos de manera justa.

La evaluación a su vez se puede clasificar por el cumplimiento de objetivos y el adecuado funcionamiento de actividades y funciones evaluación del desempeño⁵⁵, pero también a través de la aplicación de exámenes que evalúan los conocimientos adquiridos evaluación del aprovechamiento⁵⁶, así como la valoración de los incentivos y sanciones adquiridas por éstos evaluación global.⁵⁷

⁵⁵ Artículo 103. La evaluación del desempeño se aplicará anualmente a los miembros del Servicio. La Dirección Ejecutiva instrumentará una evaluación especial para cada proceso electoral, cuyos resultados serán parte de la evaluación del desempeño. La evaluación del aprovechamiento en el Programa tendrá una periodicidad de seis meses. La Dirección Ejecutiva estudiará los resultados y méritos de cada miembro del Servicio en el año anterior y, si lo juzga conveniente, podrá elaborar reportes sobre los mismos especialmente en los casos en que los resultados globales sean sobresalientes o mínimos, haciendo las observaciones conducentes al superior jerárquico y al propio miembro del Servicio. *Ibidem.* pág. 43.

⁵⁶ Artículo 116. La Dirección Ejecutiva evaluará por medio de exámenes semestrales, con el apoyo que para el diseño y la calificación de dichos exámenes solicite al Centro, el aprovechamiento de los miembros del Servicio en el Programa. Para tal efecto, notificará por escrito, con una anticipación de 60 días naturales, a las Juntas Ejecutivas Locales y a las Oficinas Centrales del Instituto, las fechas, las materias y los miembros del Servicio que deban presentar los exámenes. A su vez, las Juntas Ejecutivas Locales y las Oficinas Centrales del Instituto deberán comunicar esta información a los sustentantes dentro de los siguientes diez días hábiles. La Dirección Ejecutiva realizará la aplicación de los exámenes estableciendo las medidas de seguridad que considere necesarias. *Ibidem.* pág. 47.

⁵⁷ Artículo 102. La evaluación global del personal de carrera comprenderá la evaluación del desempeño y la evaluación del aprovechamiento en el programa, con base en un promedio que las pondere individualmente así como la consideración de las sanciones y los incentivos cuyos pesos y mecanismos de ponderación para el efecto serán aprobados por la Junta, a propuesta de la Dirección Ejecutiva, previo conocimiento de la Comisión. *Ibidem.* pág. 43.



Capítulo V

5. Desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto Federal Electoral

El desarrollo del servicio civil de carrera en el Instituto Federal Electoral, se fortaleció cuando se hizo extensiva la propuesta de modernización y profesionalismo de las organizaciones públicas plasmadas en el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000, en el cual se evidenció, la necesidad de una reforma no solo en materia electoral, sino que, permitiera la necesidad urgente de un cambio y, para que esto se logre fue necesario modernizar los organismos profesionales a cargo de organizaciones públicas.

En lo que compete al Instituto Federal Electoral éste cambio se concreto en estimular el desempeño⁵⁸ en el servicio de los funcionarios públicos, pero para cumplir con este compromiso se deben considerar ciertos criterios como son: el cambio cultural que permita, por un lado, realizar una evaluación inicial de comportamientos pasados, pero sin olvidar que este cambio en la cultura puede ocasionar otros cambios significativos.

“Una cultura que se resiste al cambio puede ser un gran obstáculo para la aplicación de nuevos sistemas. Crear un nuevo sistema de trabajo significaría llevar a cabo un cambio organizacional, tanto en los procedimientos como en los empleos. El reto ésta, sin embargo en permitir el cambio en comportamientos individuales⁵⁹”

⁵⁸ Fenómeno individual o grupal que representa el nivel de alcance de los objetivos y metas institucionales por parte del individuo o grupo en función de sus habilidades, capacidades o adecuación al puesto. Influyen en éste algunas otras variables, tales como: la cultura organizacional y la motivación. Se considera que el desempeño de un empleado es una consecuencia directa de la habilidad del mismo y de su motivación para realizar el trabajo. *Ibíd.* Estatuto... Pág. 194.

⁵⁹ Méndez, José Luis y Raich, Uri. “Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales”. México 2000. Pag. 13.

Las premisas que sentaron las bases para llegar al proceso de cambio fueron descritas de la siguiente manera: el establecimiento de motivos que dieron origen al cambio; la creación de una clara visión del futuro; asumir el proceso de cambio con liderazgo; involucrar a todos los agentes a que participen en el mismo y contar con organismos que apoyen; involucrar a todos durante el desarrollo del proceso; establecimiento de estructuras y procesos de apoyo, así como establecer métodos para evaluar el desempeño.

Estas premisas en conjunto fueron factores que derivaron en una adecuada administración del proceso de cambio. Dentro de todo este esquema, fue necesario asegurarse que la optimización del valor⁶⁰ en los funcionarios fuera la adecuada y se defina con ello, un nuevo sistema de trabajo. Estos valores por sí mismos se convirtieron en comportamientos que permitieron a los funcionarios entender con facilidad ¿qué significan? y ¿cómo deben llevarse a cabo?. Estas preguntas nos llevan a pensar en el establecimiento de nuevos valores, asegurando con ello, que el equipo de trabajo los asimile e identifique, asimismo los riesgos para poder continuar con el cambio cultural que se propuso el Instituto.

Cabe destacar que los equipos de trabajo que se conformaron jugaron un papel muy importante puesto que, en el momento en que cuando uno de los integrantes logro una habilidad de liderazgo competente desde la base a la cúspide, además de una adecuada transmisión para alentar al equipo para propagar y buscar el mensaje del cambio cultural.

⁶⁰Optimizar el valor es la obligación de prestar el servicio cumpliendo con las normas referentes a costo y calidad, valiéndose de los medios disponibles mas efectivos, económicos y eficientes. *Ibidem*. Pág. 9.

Con respecto a los equipos de trabajo, es necesario mencionar que, éstos fueron los impulsores clave para que el cambio pudiera filtrarse a toda la institución, puesto que, su apoyo y determinación fueron factores importantes, pero para alcanzar un adecuado desempeño deberán ser capacitados intensamente mediante programas de desarrollo, que en conjunto logren prepararlos y dotarlos de las habilidades y capacidades necesarias y, con ello, proyectar su posición para sustentar el cambio, en otras palabras, que desarrollen una visión mas clara de qué acciones son necesarias para instrumentar un nuevo sistema de trabajo que plantee retos vigorosos y constructivos, en suma, estos fueron los principios rectores que impulsaron el cambio cultural que fue necesario dentro del Instituto Federal Electoral.

Otro elemento importante que se tomo en cuenta en esta institución, es el que se refiere a la necesidad de aplicar técnicas de calidad y evaluación.

El proceso de evaluación que se desarrollo en el IFE en comportamientos pasados originó -como ya se menciona anteriormente- se instrumentarán cambios significativos en la cultura (hábitos en los servidores públicos) que demandaron la creación de un nuevo sistema de trabajo.

El Instituto Federal Electoral dirigió su interés por elevar el desempeño de sus funcionarios y lo hizo por las siguientes razones: los directivos no podían establecer con certeza lo que se esperaba; no se podían otorgar reconocimientos y dar información sin tener mediciones del desempeño, sin embargo para poder evaluarlos tenían que realizar mediciones, esto es, sin información anterior y posterior no se puede constatar si el desempeño es mejor o no, puesto que para obtener él mas alto desempeño se requieren objetivos claros, puesto que, quién conoce esto sabe dirigirse, cuando el desempeño es el adecuado y amérita una recompensa, entonces será otorgada una compensación por desempeño.

Entonces para poder medir el desempeño, es necesario considerar las: medidas de la organización, es decir que, todos los que participan equipos e individuos, conozcan las medidas que se aplicarán (estándares de desempeño) para poder así, definir los puntos de inicio en las mediciones a través de la identificación de mejores alternativas y resultados, esta evaluación permitirá realizar mediciones del desempeño, pero éstas tendrán que sujetarse a normas que determinen que también se alcanzaron los resultados y si es que éstos rebasan las expectativas y como será comunicado al equipo de trabajo o a cada individuo en particular.

“ La evaluación de cualquier programa puede girar entorno a demandas, respuestas y resultados. En este sentido, un proceso de evaluación que combine estos tres elementos, muy probablemente producirá una valoración bastante completa de los efectos que ha tenido el programa.”... “La falta de una información de base - o punto de referencia - significa que el proceso de evaluación del programa necesitará ajustes posteriores relativos al mejoramiento de sus prácticas y desempeño.”⁶¹

Con estos argumentos podemos ver como se conformaron los equipos de trabajo en el Instituto Federal Electoral, los cuales se caracterizaron por reunir a un equipo altamente calificado (formación de cuadros de excelencia), plenamente dedicados y motivados con los cuales se pueda contar en cualquier momento y para asegurarse de que este equipo tenga continuidad, será necesaria la aplicación de una supervisión del rendimiento que satisfaga los elevados estándares de calidad que de ellos se espera.

⁶¹ *Ibidem*, pág. 21 y 22.

De lo que se trata aquí, es de que el trabajo fomente la confianza en los empleados y que la conducta de los mismos se apegue a las reglas de integridad, transparencia e imparcialidad. Asimismo, plantea la posibilidad de que los empleados reciban constantemente retroalimentación sobre su desempeño y que se les evalúe dos veces por año, para conocer sus avances y detectar errores estableciendo de esta forma medidas correctivas.

De acuerdo con *Luis Méndez* deben de hacerse evaluaciones de rendimiento escritas para los empleados que las solicitan, para los trabajadores que están a prueba, para los empleados cuyo desempeño no es satisfactorio y para respetar las normas relativas a las remuneraciones por rendimiento y las disposiciones de los contratos colectivos, con esto, ésta política se inscribe en un sistema más amplio de fomento y reconocimiento del rendimiento, que comprende un programa de formación continua de los empleados y un programa de premios cuyo propósito es reconocer la excelencia, entre otros.

La evaluación es uno de los procesos más críticos no solo de la administración pública, sino de todo servicio civil de carrera, porque requiere para su estudio que se parta del hecho de proporcionar un significado del término de "evaluar" y, esto no es otra cosa que, el referirnos a que estamos hablando de alguien a quién calificar, valorar, calcular u opinar sobre las actividades y funciones (desempeño) del mismo.

En correspondencia con *Luis Méndez*, todo sistema de carrera plantea la necesidad de contar con un fin básico, el cual tiene como cometido, alcanzar el uso mas eficiente posible de los recursos, dadas ciertas restricciones, para la consecución de un objetivo determinado y para diagnosticar que la eficiencia se esta consiguiendo, para lograr esto se requiere de un sistema de evaluación, el cual debe contener tres elementos, en primer lugar, en cuanto a los objetivos y que éstos puedan ser definidos con precisión, en cuanto a lo que se busca y con respecto a los resultados que se esperan; en segundo lugar, como se puede medir el logro de estos resultados en cuanto a la utilización de recursos y cómo se obtuvieron éstos y, por último, establecer cuál fue la relación costo - beneficio en función de todas las restricciones que se tienen al inicio del programa.

" Si una evaluación revela claramente que todos los objetivos se están obteniendo al costo más bajo o cuando menos razonable dadas ciertas condiciones, puede decirse, sin temor a errar, que se trata de una organización eficiente con un cuerpo de personal eficaz. Si el resultado es distinto, el siguiente paso es saber cómo alcanzar la eficiencia deseada; esto es, conocer los incentivos y/o esquemas mas apropiados y saber cómo aplicarlos exitosamente".⁶²

Hasta estos momentos en el Instituto Federal Electoral, el proceso de evaluación se esta cumpliendo de manera eficiente, pero es menester mencionar que, evaluar el desempeño requiere de modificar aspectos muy críticos y fuertes, pero existe miedo entre los funcionarios a ser medidos y a comprometerse con metas concretas, pero este aspecto ha permitido modificar la forma en que opera toda la administración pública.

⁶² Ibidem. pág. 43.

En el instituto se han realizado algunos esfuerzos por resaltar el papel que juega el proceso de evaluación, porque no solo este es un componente de todo servicio profesional de carrera, sino un elemento *sine qua non* de todo proceso gubernamental.

“ Si bien la evaluación de la administración pública estuvo restringida, durante mucho tiempo, al control presupuestal, las nuevas condiciones obligan a una evaluación integral de la acción gubernamental, que incluya, desde luego, la medición del desempeño de los funcionarios. Durante mucho tiempo, la evaluación de la administración pública se concentro en verificar, por un lado, que cualquier acción gubernamental se ciñera a la ley y, por otro, que cumpliera con los programas presupuestales que le habían sido asignados. De esta manera, cumplir la ley y respetar el presupuesto equivale a realizar bien las tareas, cuando en realidad esas dos condiciones son requisitos obligatorios, no indicadores de éxito “.⁶³

Según el enfoque de *Enrique Cabrero*, la gestión pública, al internalizar un sistema de gestión descentralizado y abierto, induce a la creación de sistemas de evaluación integral, en los que, además de la supervisión en el manejo de los recursos, se hace énfasis en la evaluación del logro de los objetivos trazados, las unidades del aparato tienden a la autoevaluación y el impacto de la acción estatal es el punto medular de la evaluación. Otra variante, de gran importancia, es la participación permanente de la sociedad en el proceso de evaluación. Al igual que en el proceso de planeación, en el de evaluación el proceso en sí y su propia dinámica son tan importantes como los resultados finales. Por ello, estas nuevas características de la gestión obligaron a un cambio en la forma de evaluar permitiendo hacer eficiente el uso de los recursos y a solicitar al funcionario a que actuará no solo correctamente, sino también atendiendo las necesidades y demandas sociales.

⁶³ *Ibíd*em pág. 46.

“Como puede verse, evaluar objetivamente el desempeño de los miembros de una organización no es una labor sencilla. Incluso puede haber quienes, por temor, resistencia o simple desconocimiento, se podrían preguntar si vale la pena el enorme esfuerzo que implica, en términos de tiempo y recursos. Conocer como se desempeñan los funcionarios de una organización, cuales son sus deficiencias y cuales sus fortalezas permitiendo realizar un diagnóstico y contribuir, con políticas concretas, a alcanzar los objetivos de la organización con eficacia. De otra forma, el conocimiento real de la organización y su desempeño solo puede basarse en impresiones vagas u opiniones generales, ante lo cual, la posibilidad de mejorar se reduce. Por ello, los beneficios de una evaluación bien diseñada superan con creces sus posibles costos”.⁶⁴

Entonces y de acuerdo con lo anterior, la evaluación que se práctica en el Instituto Federal Electoral consiste en impulsar el desempeño de sus funcionarios, con el único propósito de mejorar a toda la organización en su conjunto en aras de elevar la eficiencia, efectividad y calidad del servicio que presta este organismo y, su fin último, es mejorar los mecanismos de control y rendición de cuentas, asimismo proporcionar información sobre los procesos y, por supuesto, motivar a todos los funcionarios que integran el servicio profesional electoral a mejorar su desempeño.

⁶⁴ *Ibidem*, pág. 45.

Una evaluación que no solo sirva para controlar la acción del gobierno, sino para aprender y mejorar. La evaluación no debe convertirse en simple diagnóstico de una organización o un mecanismo para premiar a los "buenos" y castigar a los "malos". Debe ser, esencialmente, un mecanismo de diálogo, que sirva para que las organizaciones muestren a sus funcionarios qué esperan de ellos. También debe servir para que la organización pueda corregir o aprovechar, según sea el caso, las deficiencias u oportunidades que se reflejen en el desempeño de cada funcionario, a través de medidas específicas que sirvan para producir en el mediano plazo una lógica de mejora continua, tanto individual (de cada funcionario), como colectiva (de toda la organización).

En el instituto, esta conducta permite no solo definir tareas, sino especificar claramente los objetivos y políticas que han de instrumentarse, así como las repercusiones que estas tienen. La herramienta que se utiliza es que a través de la medición del desempeño se mejore el proceso de toma de decisiones, de modo tal que, genere los mejores resultados para toda la sociedad en su conjunto y lograr la excelencia de un servicio público más eficiente y efectivo.

Por ello, la medición del desempeño se ha vuelto una práctica común, pero para alcanzarla se hizo necesario, la creación de escenarios que permitieron entrar a la modernización y definir un modelo de sistema de medición en particular, el cual, mida por un lado, actividades y responsabilidades y, por el otro, el campo de acción y actuación de cada funcionario, es necesario mencionar aquí, que cuando no se puede medir el desempeño se recurra a indicadores que puedan ser representados por eficiencia, eficacia, calidad del servicio, entre otros.⁶⁵

⁶⁵ Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), es necesario que los propios funcionarios participen en el diseño de medidas e indicadores de desempeño para que su introducción sea exitosa; de lo contrario, se sentirían ajenos al sistema de evaluación y se dificultaría el objetivo de hacer que se concentren en los resultados, más que en los procesos. Se requiere también que los indicadores sean homogéneos, consistentes y simples, que factores ajenos al desempeño afecten lo menos posible lo que se mida, que el costo de recoger la información sea razonable, que la medición refleje, en la medida de las posibilidades, toda la actividad de la organización, y que no tenga consecuencias disfuncionales. "Es importante tanto crear el ambiente correcto para garantizar la

La evaluación del servicio profesional en el Instituto Federal Electoral contempla una valoración anual del desempeño de sus funcionarios, desde su fundación el servicio civil que se ejerce ha estado sujeto a una evaluación permanente a cargo de la Junta General Ejecutiva y a partir de la entrada en vigor del Estatuto del Servicio Profesional Electoral (1999) se estableció la existencia de una evaluación del desempeño (evaluación del aprovechamiento de sus funcionarios) y una evaluación global dirigida a toda la institución en general.

Por lo que respecta a la evaluación del desempeño, esta ha pasado por un proceso de evolución que le permitió de manera contundente su mejora y ejecución. En el estatuto se contempla que a través de la Dirección Ejecutiva de Servicio Profesional Electoral (DESPE) sea el órgano encargado de su puesta en marcha, debido a que, ha puesto un mayor énfasis en la consolidación del sistema de evaluación como un instrumento útil para la toma de decisiones y para la mejora constante en el desempeño de los funcionarios y los resultados de sus actividades.

Es necesario mencionar que, la *Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral* tiene a su cargo la coordinación de la evaluación del desempeño dentro del Instituto, así como la evaluación especial, la primera de ellas se refiere a un ejercicio anual y, la segunda, solo se lleva a cabo para los procesos electorales federales.

implementación efectiva de la medición del desempeño como asegurar su validez, continuidad y legitimidad". Por supuesto, una vez establecidas, las medidas del desempeño no son estáticas; deben modificarse constantemente para poder adecuarse a las condiciones cambiantes. Finalmente, los datos que se obtengan deberán interpretarse mediante su comparación con lo que la organización lograba en el pasado, lo que logran otras organizaciones, las metas propuestas o lo que razonablemente se debió haber logrado. *Ibidem*. Pág. 49.

Las evaluaciones se desarrollan con estricto apego a los principios de objetividad, certeza y legalidad que rigen al Instituto Federal Electoral y son aplicados para proporcionarle un seguimiento documental y de campo a las actividades de cada funcionario que integra el servicio profesional electoral y se aplica tanto para los superiores jerárquicos como para los normativos del área correspondiente, por esta razón, se puede decir que, la evaluación que se realiza es equilibrada porque pondera y considera diversos factores que en suma disminuyen las posibilidades de error u omisión dentro del proceso de evaluación.

Asimismo, el instituto planteo la posibilidad de introducir en el servicio un estudio comparado que había sido aplicado por la experiencia británica, la cual fundamentaba el hecho de apoyarse para toda evaluación en el llamado "benchmarking"⁶⁶, el cual, se define como la búsqueda de la mejores prácticas que conducen a un desempeño excelente, éste proceso que ayudo al servicio en cuestión a identificar áreas de problema, en otras palabras, evidenció que las autoridades competentes tenían que analizar, adaptar y aplicar criterios específicos antes de considerarlos apropiados, estas ideas redundaron en aumentar la eficiencia, efectividad, desempeño y calidad del servicio profesional de carrera.

ESTA TESIS SE ENCUENTRA DE LA BIBLIOTECA

⁶⁶ Estándares a partir de los cuales se compara el desempeño o el rendimiento. Este concepto tradicionalmente se enfoca en la medición de productos, servicios o prácticas en la organización. Incluye objetivos, desempeño previo y actual, así como requerimientos legales y estándares profesionales. Ibidem. pág 193.

En términos generales, la evaluación del desempeño de los funcionarios del servicio profesional electoral incluye el rendimiento integral de los miembros del servicio en el área y puesto en el que se desempeñan, respecto a las funciones que tienen encomendadas y considera factores tales como: eficacia, eficiencia en procesos, proyectos y funciones; los mismos valores en resultados globales; principios y perfiles de actuación; desarrollo laboral y demás que se establezcan con la aprobación de la Junta General Ejecutiva. Asimismo la asignación de incentivos esta directamente relacionada con las calificaciones sobresalientes que reciben los funcionarios en los cursos de oposición para la obtención de ascensos o nuevos cargos.

Otra de las evaluaciones que realiza la DESPE es la que opera en el llamado año electoral y se refiere a la evaluación especial, la cual, mide el logro de resultados derivados de objetivos y metas programadas, así como los estándares profesionales de servicio y el trabajo en equipo. Esta evaluación trata de diseñar resultados concretos para la organización eficaz e imparcial de una elección y forma parte de la evaluación anual, en suma se convierte en una evaluación de resultados concretos y sustanciales.

Asimismo, es necesario mencionar que, este sistema de evaluación permite al Instituto medir el marco de resultados a través de evaluadores, los cuales son avalados y ratificados por la Junta General y los resultados deben de ser del conocimiento de cada funcionario del servicio. Todos los que no obtengan calificaciones aprobatorias (por encima de 6) en su evaluación anual, serán y son separados del servicio profesional electoral con base a lo establecido por el artículo 168 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y aquellos cuyo promedio se encuentre entre 60 y 74.99 puntos tendrá durante el periodo posterior un seguimiento más puntual a su desempeño.

Lo que ha sido un aspecto novedoso dentro del servicio profesional electoral, es lo que se refiere al proceso de evaluación, en el cual, tendrán que someterse a un proceso similar los evaluadores al momento del llenado de las cédulas, puesto que se tienen que sujetar de manera objetiva y responsable al evaluar el desempeño de los funcionarios y si no cumplen con la norma al momento de emitir un dictamen se harán acreedores a una sanción.

Algunas de las virtudes que deben mencionarse de este sistema de evaluación en el servicio profesional electoral es, que sea considerado por disponer de una evaluación basada en resultados de desempeño de cada uno de los funcionarios que integran el servicio y porque su evaluación se les da a conocer de forma anticipada, permitiendo que los evaluados y los evaluadores sepan algunos aspectos a evaluar y esto permitirá ver una evaluación balanceada, en la cual, participan el superior jerárquico y en algunos casos los representantes de los partidos políticos y, en última instancia, los resultados de la evaluación son recursos que se tienen para tomar las mejores decisiones en materia de formación, promoción, incentivos y sanción, haciendo que el proceso se convierta en el centro y eje del servicio profesional y, con ello, conformar un sistema de carrera sustentado en el mérito y la rendición de cuentas.

⁶⁷ La evaluación del Servicio Profesional Electoral tiene características que en nuestra opinión permiten considerarla una de las más avanzadas de América Latina, pues, tras un proceso cuidadoso de revisión y mejora, se ha llegado a un sistema de evaluación que se caracteriza por lo siguiente:

- a) Es una evaluación basada en resultados del desempeño de cada funcionario, y no solo en el cumplimiento de actividades.
- b) Se dan a conocer anticipadamente los criterios y factores de evaluación, a fin de que tanto evaluados como evaluadores sepan qué es lo que se va a evaluar, así, la evaluación funciona también como un mecanismo de planeación.
- c) Se trata de una evaluación balanceada, puesto que, si bien la participación del superior jerárquico es importante, no es la única, pues se toma en cuenta también la valoración de otras instancias. De hecho, para los puestos más altos, incluso los partidos políticos participan en algunos de los aspectos de la evaluación.
- d) Los resultados de la evaluación sirven como insumos para tomar decisiones en materia de formación, promoción, incentivos y sanción. De esta forma, la evaluación se convierte en la columna vertebral del Servicio Profesional Electoral, con lo cual se logra un sistema de carrera sustentado en el mérito y con capacidad de rendir cuentas.

Todo ello se ha hecho con un solo objetivo: consolidar el Servicio Profesional Electoral como un cuerpo de funcionarios profesionales, eficientes e imparciales que lleva a cabo la misión de organizar las elecciones federales de México. Méndez, José Luis. "La evaluación del desempeño en instituciones electorales: el caso del servicio electoral profesional" Op cit. Pág. 53-54.

Por último, se puede argumentar que, el sistema de evaluación que se lleva a cabo en el IFE es dinámico pero no está exento en cuanto a su funcionamiento, todavía se está en la búsqueda de indicadores más certeros, válidos y objetivos que coadyuven en aumentar el desempeño de los funcionarios, sobre todo en aquellas actividades que se mencionan como sustantivas para este Instituto.



Capítulo VI

6. Evaluación del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto Federal Electoral

En el ámbito de la administración pública, la evaluación del desempeño juega un papel importante, debido a que es un asunto de carácter relevante en todas las instituciones provenientes del estado. En la actualidad la evaluación del desempeño de los servidores públicos es uno de los temas que debe incluirse en la agenda del proceso de modernización.

Para el Instituto Federal Electoral la evaluación del desempeño esta dirigida a las personas (servidores públicos) quienes sirven a la sociedad y son además los principales actores del cambio político - administrativo. Su concepción política se refiere a que las evaluaciones que instaura el instituto (dos al año) permitan sentar bases sólidas al cuerpo de funcionarios electorales, acreditando al mismo tiempo su calidad y honestidad frente a la sociedad que sirven, preservando con ello, su experiencia y consolidando así su permanencia en razón directa a elevar la calidad en el trabajo y ofreciendo con ello certeza y confianza al ejercicio democrático. Por otra parte, el cambio administrativo revela el grado de profesionalización de los servidores y con esto detectar factores relacionados con actitud y aptitud que necesariamente impacten costos, resultados, cobertura, oportunidad del servicio y satisfacción a los usuarios.

En este contexto, la evaluación del desempeño vinculado al servicio civil de carrera permite ser un factor importante para proporcionar incentivos y/o el ascenso a puestos de mayor responsabilidad.

Uno de los mayores retos que tienen que enfrentar los servicios de carrera se refieren a una mal entendida inamovilidad o permanencia, esto es, una vez que se ha ingresado al servicio de carrera se confunden factores como inamovilidad y falta de productividad y esto trae como consecuencia un desempeño mínimo, por ende, esto ocasiona que se establezcan sistemas más rígidos como son las prácticas de evaluación de rendimiento que son indispensables para mantener motivado y comprometido a los funcionarios con el quehacer cotidiano.

Por esta razón, el tema de la evaluación del desempeño amerita una atención inmediata para conocer sus cometidos y establecer respuestas para su aplicación en los organismos públicos y disponer de mejores funcionarios comprometidos con la sociedad a la que sirven.

En los últimos 20 años, nuestro país ha evidenciado cambios sociales con un alto contenido de reformas que son integrales a las organizaciones públicas, pero de lo que se trata, es de convertir a la administración pública en un mecanismo más eficiente, responsable y transparente.

Para alcanzar este objetivo, las reformas que destacan apuntan hacia mejorar los procesos que se refieren a la rendición de cuentas ante la ciudadanía por parte de los servidores públicos cuyo compromiso es provisionar de servicios con calidad, así como las propuestas de sistemas innovadores de gestión y nuevos métodos que califiquen a la función pública a través de la evaluación.

Durante largos años, las acciones gubernamentales se podían medir por la evaluación del cumplimiento en las normas y procedimientos centrales de los organismos públicos, hoy en día la evaluación ha sufrido modificaciones, porque su interés está enfocado hacia la consecución de resultados y los impactos que traen consigo estas políticas públicas.

Este impacto, adquiere mayor relevancia cuando al interior de las organizaciones públicas, el proceso de evaluación es entendido como un binomio que logra medir y valorar el desempeño de los funcionarios, puesto que, su propósito es generar información suficiente para establecer mayor comunicación entre los que evalúan y los que son evaluados.

De acuerdo con *José Luis Méndez y Uri Raich*, "la evaluación es un proceso de continua retroalimentación que permite a los tomadores de decisiones identificar las áreas de comportamiento que deben ser mejoradas, al tiempo que los provee de las herramientas necesarias para establecer un diálogo fructífero con los responsables de llevar a cabo las políticas de la organización".⁶⁹

Estos autores afirman también que, arraigar la práctica de la evaluación no es tarea sencilla porque requiere que se lleve a cabo un ajuste general en los estilos de gestión de los individuos y las organizaciones públicas

Por ello, es necesario convertir a la evaluación en uno de los ejes conductores de la función pública y requiere de la creación de un ambiente y una cultura propicia a la medición y valoración de resultados, lo que implica una transformación profunda de las estructuras organizativas y los métodos de operación del sector público, aspectos que ya observamos en el capítulo 5.

⁶⁹ José Luis Méndez y Uri Raich. "Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales". Instituto Nacional de Administración Pública - Instituto Federal Electoral. México 2000. Introducción.

Hasta el momento se trabaja arduamente por crear una cultura de la evaluación en las organizaciones públicas, pero para lograr este cometido es necesario fomentar la instauración de un sistema de evaluación exigente pero justo, cuyos beneficios provean de una evaluación bien diseñada e instrumentada que genere información y resultados que permitan hacer un diagnóstico de la eficiencia y eficacia de las organizaciones y poder así acercarse a una estrategia efectiva que logre llevar por un mismo sentido los objetivos de los funcionarios con los de la organización hacia la consecución de metas claras

“ La complejidad de establecer objetivos retadores a la vez que realistas, pero también claros y medibles; la difícil tarea de desarrollar escalas e índices de medición objetivos, precisos y justos; y el laborioso consenso político que se requiere para dotar al sistema de una evaluación de la legitimidad suficiente que pueda operar con eficiencia, son solo algunos de los obstáculos entre los cuales se tienen que abrir paso los sistemas de evaluación que busca ser exigentes, justos objetivos y transparentes ”.⁷⁰

En México, la transición que se esta llevando a cabo hacia una cultura de la evaluación es paulatina porque las dependencias del sector público no han podido convertir a la evaluación en una práctica cotidiana, pero el Instituto Federal Electoral es un ejemplo claro y ha mostrado un interés especial por evaluar de manera permanente tanto el desempeño de sus funcionarios como su aprovechamiento en los programas de formación y desarrollo. Del mismo modo también, lleva a cabo una evaluación global que vigila la conjunción de ambos aspectos y una evaluación especial que califica los procesos electorales. Si los funcionarios no aprueban las dos primeras etapas son separados del instituto.

⁷⁰ *Ibidem*. Introducción.

Debido a que, uno de los procesos sustantivos del servicio profesional electoral es precisamente el de la evaluación, entendida esta como un sistema de medición y valoración del desempeño de los funcionarios y que el resultado de sus actividades se desarrolle con más profesionalismo, entonces a partir de esto, podemos concluir que los funcionarios electorales deben formar parte de un servicio civil a través del cual desarrollen su carrera en la institución.



Conclusiones

Delinear una cultura de servicio civil de carrera que apunte a la profesionalización reviste un significado muy profundo en la actualidad, máxime cuando los actores en quienes se deposita la atención de demandas sociales tendrán que legitimar su acción a través de la llamada filosofía de servicio, de ahí el interés por resaltar que esos actores sociales – recursos humanos - se conviertan en el factor de mayor importancia para accionar cualquier tipo de organización, Institución, etc; por ende, la administración pública requiere hoy en día de servidores honestos, capaces, diligentes y sensibles que con vocación de servicio atiendan los retos que se plantean de manera cotidiana para cumplir con oportunidad los compromisos asumidos, de tal suerte que, garanticen el ascenso, la permanencia y el mérito.

Por tanto, el impacto que conlleva la aplicación del servicio civil de carrera estará respaldado en la correcta selección del personal al asignar cargos y puestos, es decir, el talento y el perfil de las personas son dos aspectos que requieren especial cuidado, del mismo modo, el personal una vez inmerso en el servicio profesional tendrá recibir capacitación constante con el propósito de formar profesionales con vocación de servicio que desempeñen óptimamente sus actividades y funciones, pero en contraparte, los funcionarios públicos deberán afrontar estos retos, proporcionando con esto calidad en el entorno de trabajo, esto redundará directamente en servidores honestos y responsables obteniéndose el tan esperado desempeño eficiente - personas mas capaces y mejor calificadas -, por último, deben existir estímulos y recompensas por el trabajo desempeñado con profesionalismo que deberá traducirse en un retiro digno. Esta premisa en un contexto general, implica que la profesionalización deberá incentivar y habilitar a los servidores públicos a mejorar sus capacidades y enfrentar los retos que se plantean no solo en la administración pública sino allende las fronteras.

Bajo esta perspectiva, los tintes de modernización exigen nuevas demandas sociales que coadyuven a guiar con eficiencia y eficacia la acción estatal hacia la consecución de resultados concretos y establecer nuevas condiciones de trabajo para el personal en las diversas dependencias y entidades del sector público.

En esencia los gobiernos contemporáneos deberán incluir en sus agendas la necesidad de que la acción pública sea cada vez mas abierta, competitiva y democrática, esto es que, el perfil de la acción estatal deberá reestructurarse con apego a los valores de equidad y eficiencia, puesto que, el estado surge como un centro supremo de decisión cuyo papel esta orientado a proponer y regular la participación de la ciudadanía en la vida pública.

El contenido de esta tesina presentó algunas experiencias de esta modalidad de servicio que permitieron preparar los escenarios Idóneos para su instauración y puesta en marcha, pudiéndose obtener para el caso del Instituto Federal Electoral un servicio profesional que si bien no se ha terminado - tiene muchos aspectos a modificar - sí pretende continuar con sus propósitos de eficiencia, transparencia e imparcialidad.

En México esta práctica está siendo redefinida aprovechando las experiencias de servicio civil desarrolladas en otros países y en otras esferas de la administración pública central. El significado de esta reforma busca fomentar la competencia y promover la eficacia como responsabilidad en los funcionarios públicos

En cuanto a las experiencias en materia de servicio civil de carrera podemos ver que en México tomo su auge cuando la Comisión Intersecretarial de la SPP propuso en 1983 proveer de mejores servidores públicos que respondieran con vocación de servicio y ética profesional, pero al realizar un recorrido por las experiencias vividas y sus aportaciones a la profesionalización, podemos advertir que la SRE instauró el servicio de carrera destacando la permanencia de su personal, mientras que, en SEP que con su proyecto de modernización de la educación básica privilegio la profesionalización de su gremio a través de la formación académica asegurando con esto educación de alta calidad, por otro lado, la contribución de la PGR y PGJDF es que facultó a sus órganos técnicos a recibir mayor capacitación y adiestramiento y un aspecto importante fue la convocatoria abierta para la selección de los aspirantes; éstas últimas aportaciones fueron retomadas por el IFE quien reglamentó el servicio civil de carrera declarándose como políticamente imparcial en el ingreso, la promoción y la permanencia de sus integrantes y planteó la especialización de sus profesionales mediante una capacitación constante además de incorporar un concurso abierto para el ingreso. Otra experiencia en materia de servicio civil de carrera fue el de la Comisión del Agua, la cual incentivó a su personal a desarrollar todo su talento y diseñó un sistema de capacitación en donde la evaluación desempeña un papel importante, mientras que el INEGI fortaleció un programa integral de capacitación que garantizó la permanencia del personal en sus puestos, como podemos apreciar todos los esfuerzos de servicio civil de carrera están enfocados a buscar la profesionalización de los servidores públicos una vez que se hayan colocado por concurso abierto y una vez dentro del servicio deberá evaluar constantemente su desempeño buscando su desarrollo profesional.

En suma, la capacidad de respuesta de los servidores públicos será dinámica en función de la preparación, pericia y habilidades para dirigir y coordinar al conglomerado social, pero tendrá mayor presencia, cuando atienda demandas y las soluciones que adopte sean de manera racional, responsable y oportunas. Si se logran éstas premisas, estaremos contando con un servicio profesional eficiente cuya importancia alentará la vida democrática y dejará ver un gobierno abierto, el cual procurará que sus respuestas sean eficientes en favor de la vida pública.

Por tanto, el servicio público deberá entenderse como un medio para que el gobierno se acerque a los diversos públicos de la sociedad y servirlos - ante todo - con responsabilidad, profesionalismo y contribuir en aras de una democracia política y un bienestar generalizado. Un estado bien gobernado corresponde a que se encuentra bien administrado por un equipo de servidores cuyo desempeño acredita capacidad, lealtad y eficiencia. Si al mismo tiempo logra abolir el sistema de botín y demás prácticas prebendarías estaremos acercándonos a un estado con calidad gubernamental.

Asimismo, el servicio público deberá estar ligado con facetas de dirección, coordinación y estímulo a la sociedad y para lograr esto necesita, que se desarrolle una alta competencia profesional capaz de ejecutar una administración competente que este orientada a una completa transformación de la realidad social.

Por otro lado, la profesionalización de los órganos ejecutivos y técnicos requiere de personal calificado necesario para prestar el "Servicio Profesional" que deberá estar consolidado jurídicamente en un documento que contenga a manera de estatuto o reglamento los principios, funciones y atribuciones del personal que presta el servicio, como es el caso del Instituto Federal Electoral.

La profesionalización significa diseñar y aplicar respuestas puntuales a problemas específicos y tomar decisiones adecuadas a los desafíos que enfrenta el gobierno para dar respuesta a las demandas sociales. La capacidad de respuesta del gobierno para atender esta situación dependerá en gran medida del talento y preparación del personal público, puesto que éstos son la razón de ser y dan vida al servicio público entendido éste como el enlace que comunica a los ciudadanos con el gobierno.

Es evidente que instituciones del sector público cuenten con un órgano encargado de su profesionalización cuya función principal debe estar focalizada expresamente en la aplicación de exámenes de formación y evaluaciones de desempeño que como elementos integradores del proceso coadyuven para determinar el grado de calificación del personal y así establecer de acuerdo con los intereses y necesidades de cada institución la especialización del personal público.

En la actualidad, la profesionalización significa habilitar a los responsables del servicio público a mejorar sus capacidades y enfrentar los retos de un mundo cambiante. Esta visión aportaría, sentido y razón de ser al gobierno y al mismo tiempo, capacidad para innovar tanto para administrar como para gobernar. Lograr la profesionalización significa orientar al servicio público a alcanzar con claridad los resultados finales así como competir en una sociedad moderna.

Esta visión propiciará que el servicio profesional sea definido como un sistema de respuestas institucionales cuyos logros permitirán enaltecer los valores democráticos en donde el denominador común será, alcanzar la eficiencia como fuente de ventajas y beneficios compartidos.

Por último, el modelo de servicio civil de carrera objeto de estudio permite en esencia reforzar el profesionalismo en sus miembros y a través del programa de formación y desarrollo que lleva a cabo la DESPE permite asegurar el desempeño profesional que incluye tres fases: formación básica (de carácter obligatorio), formación profesional (aportación de conocimientos) y formación especializada (profundizar en áreas específicas), asimismo permite evaluar al personal de carrera anualmente (evaluación del desempeño) a través de la aplicación de exámenes (evaluación del aprovechamiento) y la sumatoria de ambas evaluaciones emitirá un veredicto (evaluación global), esto redundará directamente en que el personal desarrolle sus funciones con eficiencia y eficacia y conducirse con profesionalismo y con estricto apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Sin embargo, es menester subrayar que el desarrollo del servicio profesional de carrera en el Instituto ha experimentado una resistencia al cambio (estatismo) y los actores sociales deben afrontar el cambio organizacional que motive a involucrar al personal a que desarrolle con profesionalismo sus funciones.

Por ello, el proceso de evaluación reviste un significado muy profundo porque pretende a toda costa elevar el desempeño de los funcionarios a través de la realización de mediciones que permitan recompensar a éstos cuando el rendimiento haya sido óptimo.

Actualmente los escenarios y esfuerzos que se están llevando a cabo para tener una organización eficiente y un cuerpo de personal eficaz – según las palabras del maestro Luis Méndez- se siguen preparando y sabemos que cuando se alcance el uso mas eficiente posible de los recursos es porque se ha perdido el miedo a que los funcionarios sean medidos (evaluados) y puedan, por ende, comprometerse con metas concretas. Además sería aún benéfico, el hecho de que, si la evaluación de la administración pública logre despojarse de aspectos legales y logre cumplir la ley y respetar el presupuesto – realizar bien las tareas y cumplir cabalmente los programas presupuestales – entonces los indicadores de éxito serán muy alcanzables.

En aras de mejorar a toda lo organización e impulsar el desempeño de sus funcionarios el Instituto tiene la única tarea de conocer sus deficiencias e identificar sus fortalezas para hacer un diagnóstico acertado al momento de realizar las evaluaciones e integrar un servicio profesional en el mediano plazo buscando de manera dual mejoras individuales (de cada funcionario) como colectivas (de toda la institución).

Por otro lado, la evaluación del servicio profesional debe entenderse como un servicio de carrera sustentado en el mérito y en una consciente rendición de cuentas que deje satisfechos a los evaluados y que de manera objetiva y responsable los evaluadores desempeñen su papel para evitar favoritismos y nepotismo impidiendo que se cumpla la norma al emitir un dictamen, por tanto, será necesario que los evaluadores cuando faltan a los principios de honestidad y objetividad sean sancionados.

Del mismo modo, los actores sociales tendrán que ser muy hábiles para poder prever y de este modo aplicar este procedimiento porque se puede caer en errores muy costosos impidiendo de este modo su desarrollo, se tendría que realizar otro estudio que dejará ver sus límites y riesgos potenciales.



Bibliografía

AGUILERA HINTELHOLHER, Rina Marissa., (1999) "Reflexiones sobre la Profesionalización del Sector Público en el ámbito Municipal", en **Revista Control Gubernamental** No 15. año VII, México.

ARMSTRONG, William y GREBENIK, Eugene., (1973) "El Informe Fulton. Tres Estudios sobre el Servicio Civil Británico", en **Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública**. Madrid España.

CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita., (1985) " **El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana** ", México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

----- (1996)., **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. México, Editorial Sista.

----- (1999)., " **Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado** " , en Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado (coordinadores). Marcela Bravo Ahuja y Ricardo Uvalle Berrones, México, coedición Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y Editorial Plaza y Valdés.

GUERRERO VILLALOBOS, Guillermo., (1990) "Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, un Programa de Servicio Civil de Carrera, implantado en 1990. en **Revista de Administración Pública**. México Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)..

Ley del Servicio Exterior Mexicano., (1994) Secretaria de Relaciones Exteriores, en **Diario Oficial de la Federación**, publicado el 4/enero/1994, incluye reformas del 25/enero/2002.

MARTÍNEZ SILVA, Mario., (1978) ***“Ensayo de un diccionario de Política y Administración Pública: ideas, técnicas y autores”***., México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C.

MÉNDEZ, José Luis y RAICH, Uri., (2000) ***“Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y organismos electorales”***..México, Instituto Federal Electoral.

MERINO, Mauricio., (1996). ***“Foro Nacional sobre la Profesionalización del Servicio Público”***. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Nueva Ley Federal del Trabajo (1987) México, Editorial Sista.

PARDO, María del Carmen., (1999). “Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México”, en ***Revista de Administración Pública***. No 103. México.

ROBLEDO RINCÓN, Eduardo., (2000). “El Servicio Civil de Carrera en el Sector Agrario. El caso de la Procuraduría Agraria”, en ***Revista de Administración Pública***. México. Instituto Nacional de Administración Pública.

UVALLE BERRONES, Ricardo, BRAVO., (2000) ***“Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: Retos y Perspectivas”***, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM; Editorial Plaza y Valdés.

UVALLE BERRONES, Ricardo, BRAVO AHUJA, Marcela., (1999) ***“Visión multidimensional del servicio público profesionalizado”***. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM; Editorial Plaza y Valdés.

....., (1962). **"Informe del Seminario sobre Servicio Civil o de Carrera Administrativa"**. San José de Costa Rica. ESAPAC.

....., (1999). **"Estatuto del servicio profesional electoral y del personal del Instituto Federal Electoral"**. Instituto Federal Electoral (IFE) México.

....., (1999). **"Como servir mejor a los ciudadanos"**. Instituto Nacional de Administración Pública. (INAP). México.

....., (1961). **"Manual del Servicio Civil"**. Administración Pública. Organización de las Naciones Unidas (ONU), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

....., (1984). **"Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México"**. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), México.