

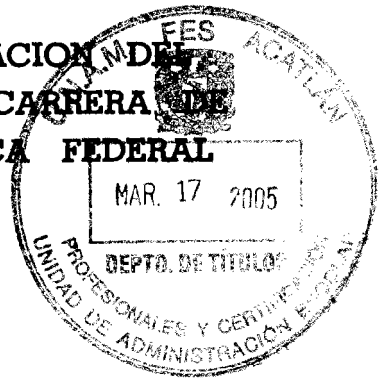


Universidad Nacional
Autónoma de México

Facultad de Estudios Superiores
Acatlán



**ANALISIS DE LA IMPLANTACION
SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
EN MEXICO**



T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

PRESENTA:

ERNESTO NAVARRO ADAME

ASESOR: MTR. JUAN MIGUEL RAMIREZ ZOZAYA

MARZO 2005

M 342175



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

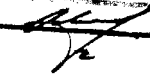
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: ERNESTO NAVARRA ADAMS

FECHA: 17-Mio-2005

FIRMA:



Agradecimientos:

A mis padres y hermanos,

A mi esposa,

A mis maestros,

A mis amigos entrañables,

A mi *alma mater*, la UNAM

¡Gracias!

Índice

	Página
Introducción	1
1. Marco teórico conceptual	3
1.1. Metodología de trabajo	5
1.1.1. Enfoque sistémico	8
1.1.2. Enfoque comparativo	13
1.1.3. Enfoque estratégico	16
1.2. Marco conceptual del servicio civil de carrera	20
1.2.1. ¿Servicio civil, público o de carrera?	20
1.2.2. ¿Servicio civil, profesional o Carrera Administrativa?	27
1.3. Orígenes del servicio civil de carrera	29
1.3.1. Inicio de los modelos de servicio civil de carrera	29
1.3.2. Desarrollo de los modelos de servicio civil de carrera	33
1.3.3. Estado actual de los modelos de servicio civil de carrera	36
1.4. El servicio civil de carrera desde una perspectiva integral	42
1.4.1. Proceso de ingreso	47
1.4.2. Proceso de formación	48
1.4.3. Proceso de evaluación	49
1.4.4. Proceso de desarrollo	50
1.4.5. Proceso de separación	51
2. Antecedentes del servicio civil de carrera en la APF en México	52
2.1. Evolución histórica de los esfuerzos previos al SPC	53
2.2. Experiencias exitosas de servicio civil de carrera en la APF	65
2.2.1. El Servicio Profesional Electoral del IFE	70
2.2.2. El Servicio Exterior Mexicano de la SRE	72
2.2.3. La Carrera Magisterial de la SEP	74
2.2.4. El Sistema Integral de Profesionalización del INEGI	76
2.2.5. El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la CNA	78
2.2.6. El Servicio Civil de Carrera de la PGR	80
2.2.7. El Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria	82
2.2.8. El Servicio Fiscal de Carrera del SAT	84
2.3. Los obstáculos al servicio civil de carrera en la APF	86

3. Proceso Legislativo para la Aprobación de la LSPC	90
3.1 Trabajo Legislativo: Formulación de Leyes	91
3.2 Estudio de las Propuestas Legislativas	102
3.2.1. Propuesta del grupo parlamentario del PRI	103
3.2.2. Propuesta del grupo parlamentario del PAN	106
3.2.3. Propuesta del grupo parlamentario del PRD	109
3.2.4. Análisis comparativo de las propuestas legislativas	111
3.3 Proceso de revisión y aprobación de la Ley del SPC	115
3.3.1 Aprobación en la Cámara de Senadores	119
3.3.2 Aprobación en la Cámara de Diputados	124
3.3.3 Firma del Decreto de Publicación de la LSPC	130
3.4 Elementos de la LSPC en la APF	132
4. Avances y logros en la implantación del SPC en la APF	141
4.1 Transformación de la SECODAM en SFP	142
4.2 Operación de la USPRH y los Subsistemas del SPC	165
4.3 El balance de los primeros 2 años de SPC	187
Conclusiones	198
Bibliografía	202
Índice de cuadros, figuras, graficas y organigramas	224
Glosario de abreviaturas, siglas y acrónimos	226

Introducción

Esta investigación surgió a raíz de la carencia de un servicio civil de carrera (SCC) en la Administración Pública Federal (APF) en México. Hasta hace poco tiempo este era uno de los grandes pendientes de las reformas administrativas que, sexenio a sexenio, trataban de reinventar al gobierno de múltiples formas.

Tras la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en la APF este vacío se logró llenar. Sin embargo, pese a que se ha dado el primer paso para su implantación, aún quedan muchas interrogantes en el tintero. Por ello, este trabajo plantea una reflexión respecto al tipo de Servicio Civil de Carrera que a nivel federal se va a implantar en los años venideros.

El objetivo de esta investigación consiste en entender la forma en cómo se encuentra estructurado el modelo de Servicio Profesional de Carrera de la APF que se constituye en el SCC del Gobierno Federal; así como, analizar la forma en que se está implantando en las instituciones de la APF que comprende.

Respecto al primer punto, el análisis con que se realiza el análisis de modelo de SCC que se desprende de la LSPC lo planteo en términos de cinco variables: a) el ingreso, b) la formación, c) la evaluación, d) el desarrollo y e) la separación. A partir de las cuales se define su naturaleza, configuración y estructura.

En cuanto a la forma en como se va a implantar el Servicio Profesional de Carrera (SPC), en APF, la LSPC estipula que la operación de dicho modelo será de forma descentralizada. Sin embargo, los resultados demuestran una tendencia hacia su centralización que deberán resolverse en lo sucesivo.

El SPC ha sido configurado para que su operación sea descentralizada. De tal forma, se ha conformado un Consejo Consultivo y la instalación de los Comités Técnicos de Selección y de Profesionalización. Esta investigación pretende exponer que pese a esta estructura, la operación del SPC tiende a asumir esquemas centralizados que responder a aspectos tecnológicos y técnicos que deberán ser resueltos por parte de la USPRH y las instituciones de la APF.

En este sentido, mi hipótesis de trabajo es que el SPC pese a que ha sido diseñado para tener una operación descentralizada, los resultados actuales de su implantación muestran que tiende a una operación centralizada. De esta hipótesis de trabajo, se desprende una *hipótesis alternativa* que consiste en lo siguiente: aunque el SPC presenta en sus primeros inicios una operación tendiente a la centralización, la operación del mismo tenderá a una descentralización gradual en la medida que las instituciones de la APF a las que les aplica cuenten con la capacidad técnica para su administración y seguimiento.

Para este efecto, el trabajo se estructura en cuatro apartados. En el primero expongo la metodología y marco teórico de esta investigación. En el segundo apartado abordo los antecedentes a la implantación de un servicio civil en el ámbito federal. Mientras que en el tercer apartado presento un análisis de las iniciativas que dieron lugar a la LSPC, así como el proceso legislativo que se llevo a cabo en el Congreso de la Unión para tal efecto.

Finalmente, en el cuarto apartado, expongo y analizo los resultados de la operación del SPC. Para ello, se estudia la transformación institucional de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en Secretaría de la Función Pública, así como los principales logros, acciones y retos a los que se enfrenta la operación del SPC en la APF

1. Marco Teórico Conceptual

En esta primera parte voy a exponer el marco analítico de mi investigación. Este marco comprende básicamente definir el concepto de servicio civil de carrera (SCC) y exponer la metodología que sustenta este trabajo.

Es conveniente señalar que esta investigación se enfoca a entender los elementos comunes que integran un SCC, la forma en cómo se diferencian y han evolucionado los distintos modelos existentes. Por ello, tanto este capítulo como el siguiente se enfocan al análisis de dichos elementos. A partir de los cuales, se busca analizar la estructura del SPC y los avances y retos de su operación dentro de la APF.

Antes de continuar, es necesario exponer brevemente el marco teórico a partir del cual se ha realizado esta investigación. El marco teórico consiste en todos aquellos conceptos¹, métodos y técnicas que permiten comprender un fenómeno específico (objeto de estudio). Es el método lo que diferencia el conocimiento científico de cualquier otro tipo de conocimientos.

Este primer capítulo se estructura por cuatro subapartados. En el primero se aborda la metodología de trabajo sustentada en tres herramientas metodológicas como son el enfoque sistémico, el análisis comparativo y el enfoque estratégico. En el segundo se pretende clarificar la noción del concepto de SCC a efecto de entender su relación con otros conceptos asociados como servicio profesional, profesionalización y carrera administrativa.

En el tercer subapartado, se analiza la evolución de algunos de los modelos existentes de servicio civil de carrera a nivel internacional. Para ello, uno de los

¹ Los enunciados teóricos validos contienen dos elementos básicos: conceptos y expresiones de la relación funcional que hay entre ellos. En tanto más claridad y precisión haya en los mismos, más fácil es entender una teoría o investigación.

aspectos que se abordan en este punto son las distintas clasificaciones que se han desarrollado para diferenciar dichos modelos.

En el subapartado final se explican los elementos que constituyen un servicio civil de carrera a partir de la definición dada en el segundo subapartado de este capítulo. Estos elementos son el ingreso, la formación, la evaluación, el desarrollo y la separación.

Antes de continuar, considero importante mencionar que esta investigación ha partido de una revisión bibliográfica minuciosa relacionada con el tema, del estudio de experiencias internacionales y programas que actualmente desarrollan organismos internacionales e instituciones educativas en la materia², así como de la experiencia personal a lo largo de mi tránsito dentro del sector público en la Administración Pública mexicana.

Bajo esta perspectiva, el análisis del servicio civil se hace a partir de un análisis deductivo que parte de lo general a lo particular y que después regresa bajo un análisis inductivo de lo particular a lo general. En otras palabras, estoy convencido de que es el proceso dialéctico el que permite comprender la realidad a partir de interrelacionar la teoría y la práctica. Esta investigación pretende vincular un esfuerzo académico sustentado en el análisis metódico de los fenómenos administrativos conjuntado con la lógica laboral de todos los días.

² Al respecto recomiendo los programas siguientes: de la **OCDE** tanto el PUMA (Public Management) para todos los países miembros de la OCDE en materia de modernización de la administración pública como el ZIGMA que se especializa en los programas y acciones desarrollados por los países de Europa del Este; de la **ONU** se encuentran el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNPD) y distintos programas específicos como el Programa Especial de Asistencia para África (SPA); del **Banco Mundial** se encuentra el financiamiento a las investigaciones en materia de mejora de la administración pública; de las instituciones académicas se encuentran los trabajos de la Sistema de Información de Política y Administración del **CLAD**, así como de los congresos que periódicamente a fin de promover la discusión de los asuntos que en materia de reforma del Estado y de la gestión son del interés de los países de la región.

1.1. Metodología de Trabajo

El estudio de los métodos en las ciencias sociales tiene de eje: a) la metodología que se define como una investigación del enfoque o la filosofía con la que se aborda el estudio de los fenómenos sociales; y, b) la aplicación de técnicas o procedimientos específicos que no son los procedimientos y herramientas utilizadas para la investigación (Maxim, 2002 : 2-3)

El método científico basa su evaluación de la validez de las proposiciones en la observación de la naturaleza, está abierto al escrutinio público y cuando se emplea de manera apropiada, permite refutar incluso nuestras creencias más arraigadas.

Ninguna teoría por sí sola es lo suficientemente amplia para dar cuenta de todos los matices y aristas del fenómeno de cambio; asimismo, las teorías como formas de lenguajes tienen un límite de posibles explicaciones (Coronilla y Del Castillo, en Arellano 2000a, 128).

Un paradigma se define como un cuerpo explícito de categoría que simplifican la teoría para poder ser aplicada (Mertón, en Arellano 2000a :87).

La metodología lleva implícito el método. Los métodos reeligen de acuerdo con los objetivos de la investigación desde una perspectiva teórica y postura filosófica determinada (Maxim, 2000: 26).

En las ciencias sociales, hay distintos métodos. Todos y cada uno de ellos buscan dar cuenta de la realidad a efecto de poder llegar a leyes o supuestos universales. Como señala Almond (1999) el estudio de los fenómenos sociales se ha caracterizado por esfuerzos fragmentados y dispersos. La idea que

comparto con este autor es la de evitar estudios de la realidad social en 'mesas separadas' y enfocarnos en 'servicios de buffet' caracterizados por el dialogo, la discusión y las reflexiones que permite la interdisciplinariedad académica.

Por otra parte, antes de dar inicio a la explicación de las tres herramientas metodológicas con las que he sustentado, esta investigación, coincido con Popper (1995) cuando sostiene que no existe una verdad absoluta. A partir de ello, construye su 'principio de falsación de las hipótesis'. Este principio consiste en que una teoría vigente lo estará en la medida que ha sido capaz de dar cuenta de los aspectos que no daba cuenta una teoría anterior. Y que dicha teoría estará vigente en la medida que no exista otra teoría que pueda dar cuenta mejor de los fenómenos que dicha teoría ha sido capaz de explicar y, además, de los que no ha podido explicar. De ahí que no haya verdad absoluta y de que toda teoría es sujeta de ser perfectible.

Es preciso entender este principio para reconocer la humildad que debe existir en la comunidad científica respecto a las posibilidades que hay en la ciencia de entender la realidad; lo cual no exime como dijo Popper (1995) de pasar cualquier investigación por la prueba de la falsación del conocimiento. Y aquí el método es nuestro principal aliado. Por ello, a continuación expongo las bases del método que me permitieron realizar esta investigación.

En primer lugar, la teoría de sistemas permite ver a las organizaciones como un conjunto de elementos interrelacionados que tienen procesos internos de trabajo y que para su operación requieren de insumos (entradas, inputs), que proporcionan resultados (salidas, outputs) y que buscan mejorar dichos resultados (retroalimentación, feedback). Una herramienta de análisis muy utilizada en distintos campos pero que se relaciona directamente con la administración pública cuando se habla de reingeniería de procesos, actualización de manuales de procedimientos, certificación de procesos de trabajo o la implantación de sistemas de aseguramiento de la calidad.

En segundo lugar, el análisis comparativo ha sido utilizado ampliamente en la ciencia política para poder entender las diferencias y similitudes que hay de un sistema político a otro. Esta herramienta metodológica ampliamente desarrollada permite identificar las variables que son comunes o diferentes a dos situaciones similares de un determinado fenómeno o situación. Si bien resulta muy difícil llegar a generalizaciones a partir de estos análisis, en la administración pública o campos afines ha sido adaptada a lo que se conoce como el 'Benchmarking' (los estudios de las mejores prácticas), es decir, el aprender de lo que hizo bien el otro, o de manera más sistematizada con los 'estudios de caso'. La fuerza de la herramienta reside en esa cualidad de asociar y/o disociar elementos que pudieran parecer comunes o totalmente diferentes.

Finalmente, el análisis estratégico permite entender el diseño y funcionamiento de las organizaciones desde un punto de vista dinámico. En donde, las organizaciones en primer lugar no pueden ser vistas como actores uniformes o individuales sino como un conjunto de redes con lógicas diferentes. Asimismo, el enfoque estratégico ayuda a entender la definición de metas, la asignación de recursos, el impacto de los resultados, las variables contextuales, los actores inmersos, los distintos cursos posibles de acción, entre otros factores. De aquí que el análisis estratégico se utilice para la reorganización de las estructuras, la planeación institucional y los sistemas de control entre otras cosas.

1.1.1. Enfoque Sistémico

Se considera como padre de la teoría de sistemas al biólogo Ludwing von Bertalanffy (1956) quien realizó los primeros estudios y sentó las bases de lo que hoy se conoce como Teoría General de Sistemas. Parte del principio de estudiar a los sistemas como un organismo vivo que interactúa con su entorno y mantiene una relación apropiada con las partes que lo integran. Es este equilibrio entre sus partes, al interior, como con el sistema, al exterior, lo que le permite sobrevivir (Morgan, 1991; 34-59). Para Gómez Ceja (1997) esta teoría se divide en dos grupos conforme al método o corriente que representen.

- Por un lado, los defensores del método empírico – intuitivo: en donde se toma el mundo tal y como lo entendemos, se examinan los distintos sistemas que aparecen en él y de ahí se sacan conclusiones sobre las regularidades que han sido observadas.
- Por otro lado, los defensores del método deductivo: en donde se estudia un sistema, después otro, en seguida un tercero, y así sucesivamente, considera el conjunto de todos los sistemas concebibles y luego lo reduce a un conjunto de tamaño más razonable.

La fuerza de la teoría de sistemas reside en el hecho de que los fenómenos complejos pueden ser considerados como grupos de componentes; es decir, como sistemas interrelacionados que se interaccionan y adaptan e influyen en el ambiente (Gómez Ceja, 1997; 18). En otras palabras, como señala Morgan (1991) los elementos claves del enfoque residen en comprender: el entorno; los subsistemas; las relaciones e interconexiones de las partes; y, la identificación y eliminación de disfuncionalidades potenciales.

Se entiende por **sistema** al conjunto ordenado de componentes o elementos interrelacionados, interdependientes e interactuantes que tienen por finalidad el logro de objetivos determinados en un plan (Gómez Ceja, 1997; 30). Se trata de una concepción unitaria de un conjunto que funciona como un todo

debido a la interdependencia de sus partes (ver grafica 1). Las partes o elementos del sistema son por un lado diferentes a las demás (diferenciación) mientras que al mismo tiempo están unidas y relacionadas (integración).

Para este enfoque, señala Gómez Ceja (1997: 7), todo sistema tiene 3 características básicas:

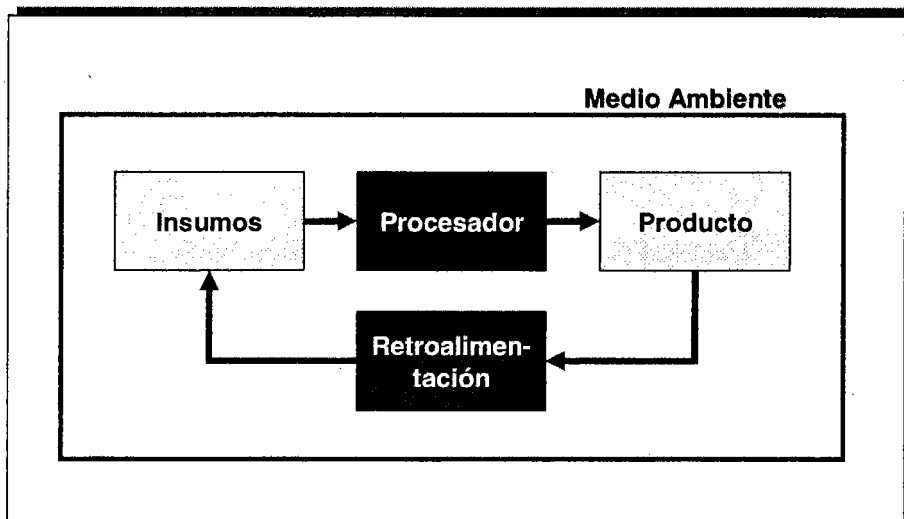
1. *Todo sistema contiene otros sistemas (subsistemas) y a la vez está contenido en otro sistema de carácter superior.*
2. *Todos los componentes de un sistema, así como sus interrelaciones, actúan y operan orientados en función de los objetivos del sistema.*
3. *La alteración o variación de una de las partes o de sus relaciones incide en las demás y en el conjunto.*

Las partes de un sistema son:

- **Insumos:** (*in-puts*) constituyen los componentes que ingresan (entradas) en el sistema dentro del cual se van transformando hasta convertirse en producto (salidas)
- **Procesador:** (*black box*) es el componente que transforma el estado original de los insumos o entradas, en productos o salidas. Un factor básico del procesador será la tecnología utilizada, dependiendo del tipo o clase de sistema. Además de la tecnología, el procesador estará constituido por normas, procedimiento, estructuras administrativas, etc.
- **Productos:** (*out-puts*) es el resultado que sufren los componentes que ingresan y son transformados en el procesador.
- **Regulador:** (*enviroment*) son las salidas o la expresión material de los objetivos de los sistemas; son los fines y las metas del sistema.
- **Retroalimentación:** (*feed-back*) es el mecanismo por el cual el sistema es capaz de identificar y corregir los desajustes o falta de relación insumo-prodcuto.

(Gómez Ceja, 1997: 10-11).

Gráfica 1. Esquema Básico de un Sistema



Fuente: Elaborado por el autor

Los principios de los sistemas en materia de integración son:

1. El todo es primero y las partes son secundarias;
2. La integración es la condición de la interrelacionalidad de las muchas partes dentro de una;
3. Las partes así constituidas forman un todo indisoluble en el cual ninguna de las partes puede ser afectada sin afectar todas las otras partes;
4. El papel que jueguen las partes depende del propósito para el cual existe el todo;
5. La naturaleza de la parte y su función derivan de su posición dentro del todo y su conducta es regulada para relación del todo a las partes;
6. El todo en cualquier sistema o complejo o configuración de energía se conduce como una pieza única, no importando qué tan compleja sea;
7. La totalidad debe empezar como una premisa y las partes, así como sus relaciones, deberán evolucionar a partir del todo.

(Gómez Ceja, 1997; 10).

Algunos conceptos relativos al enfoque sistémico son³:

- **Sistema abierto:** se caracterizan por un proceso continuo de entradas-transformación-salidas-reacción y en donde la relación con el entorno es un factor clave para su funcionamiento interno.
- **Homeostasis:** es la capacidad de autorregulación y de mantener una estabilidad con base a la retroalimentación generada por el sistema.
- **Entropía:** en el caso de los sistemas cerrados en tanto que tienden a gastarse y deteriorarse, mientras que los sistemas abiertos tienden a eliminar o eludir la tendencia entrópica.
- **Diferenciación – Integración:** el sistema es una estructura de muchas partes que están relacionados entres sí, cada una de las cuales tienen un rol de funciones específicas y que requieren unos sistemas más complejos de integración para mantener el sistema como un todo.
- **Equifinalidad:** en un sistema abierto pueden haber muchas maneras de llegar a un fin dado, pues los patrones o modelos flexibles permiten la comunicación de resultados desde diferentes puntos de salida con diferentes recursos y de diferentes maneras.
- **Evolución:** es la capacidad o habilidad de moverse hacia formas más complejas de diferenciación e integración a fin de tratar con contrariedades y oportunidades que caracterizan el entorno.

Posteriormente a la concepción ecológica de sistemas (Bertalanffy, Boulding, Katz y Kahn, Kast y Rosenzweig, Burns, Aldrich, Freeman, Hannan etc.), apareció la concepción cibernética (Ashby, McIlouck), en donde se pone mayor énfasis a la creación de máquinas-sistemas con la misma capacidad de adaptación que los organismos. Esto a partir de la idea de un comportamiento autorregulado con base a los procesos de intercambio de información y retroalimentación (Morgan, 1991; 73).

Bajo este enfoque, los sistemas deben ser capaces de:

1. Sentir, controlar y explicar aspectos significativos de sus entornos;
2. Comunicar esta información a las normas operativas que guían el comportamiento del sistema;

³ Para más detalles revisar el texto de Morgan (1991)

3. Detectar desviaciones significativas de las mismas;
4. Iniciar las acciones correctivas cuando se detectan las discrepancias.

La principal utilidad de este enfoque reside en ser un método analítico capaz de entender los procesos dinámicos que caracterizan los sistemas administrativos, así como de ofrecer la posibilidad de utilizarse en cualquier nivel de agregación general con el detalle que se requiera.

1.1.2. Análisis Comparativo

Peters (1996) considera que dentro del estudio comparativo hay que darse cuenta de dos aspectos esenciales: a) el análisis institucional combinado con análisis conductistas es relevante para el desarrollo de la teoría política comparada; y, b) la administración pública comparada es una rama especializada del estudio de la administración pública y que el desarrollo de las teorías de la organización y de la gerencia en un nivel general pueden ayudar a entenderla pero no se deben de esperar todas las respuestas de este terreno. La naturaleza pública de la administración y la necesidad de entender el contexto social, cultural y político de las organizaciones hacen de la administración pública comparada algo especial (Méndez, 1999: 6).

La utilidad actual de la política y la administración pública comparadas es mostrar cuáles han sido las diversas soluciones que alrededor del mundo se han dado a los retos administrativos y las formas en que se pueden evitar los errores cometidos en este proceso y adaptar los aciertos, tomando en cuenta la especificidad de cada contexto (Méndez, 1999: 9)

La bibliografía sobre política comparada se ha incrementado desde los años cincuentas pero ha ido en dos direcciones: a) el sistema político y b) la economía política. En América Latina, hacen falta textos que ofrezcan visiones panorámicas de los diversos países de la región (Méndez, 1999:10-11).

La principal utilidad de este enfoque reside en ser un método analítico capaz de permitir comparaciones entre distintos objetos o fenómenos de estudio a partir de la definición de un conjunto de variables compartidas entre sí, sean dependientes o independientes.

El modelo comparativo que sirve de base para el diseño del modelo que guía esta investigación a través de las siguientes variables 1) ingreso, 2) formación,

3) desarrollo, 4) evaluación y 5) separación que de manera general forman parte de todo SPC.

El método comparativo se define como “un método de control de nuestras generalizaciones, previsiones o leyes del tipo “si..... entonces” ; no es el único, ni siquiera un método poderoso; pero tiene de su parte el llegar hasta donde otros instrumentos de control no llegan (Sartori, 1987:261-262)

Mediante este método se pueden buscar semejanzas o diferencias. Para encontrar una semejanza es preciso aislar de todo lo que no es similar. Y para encontrar una diferencia necesitamos aislar todo lo similar (Sartori, 1987:264).

Una tesis más técnica es la siguiente: declaramos semejantes las características que queremos mantener constantes mientras que lo desemejante esta dado por las características que queremos tratar como variables, esto es que hacemos variar. (Sartori, 1987:268)

Cuando afirmamos que ciertas cosas o características se pueden comparar, lo que damos por sobreentendido es que pertenecen al mismo género, especie, o subespecie; en suma que pertenecen a una misma clase. Viceversa cuando sostenemos que dos o más cosas no son comparables, lo que se da por sabido es precisamente que son heterogéneas, es decir, que no pertenecen al mismo género. La posibilidad de comparación se basa en la homogeneidad. Por lo contrario, la imposibilidad de comparación ésta dado por la heterogeneidad. (Sartori, 1987:268)

Con base en lo anterior se utiliza el modelo comparativo para esta investigación de la siguiente manera:

Se hace una comparación de las variables independientes que forman el modelo del SCC a estudiar como fenómeno las cuáles son: a) Ingreso, b) Formación, c)

Evaluación, d) Desarrollo, y e) Separación. De tal modo, que en un modelo formal, la relación del sistema con sus cinco elementos quedaría definida en términos de la siguiente fórmula o expresión: "SPC (f)= Ingreso (x1)+ Formación (x2) + Desarrollo (x3) + Evaluación (x4) + Separación (x5)".

1.1.3. Enfoque Estratégico

Pese a una gran tradición por el estudio de la estrategia desde tiempos de Tsun-Tsu, pasando por Crozier, Petigrew y Pfeiffer, es hasta que Simón y March durante su estancia en el Carnegie Institute of Technology aportaron que los individuos no pueden ser completamente racionales. Esto debido a que tienen capacidades limitadas para procesar la información relativa a un fenómeno dado, lo cual denominaron como 'racionalidad limitada'. Esta racionalidad es limitada por aspectos tales como: a) sólo se actúa con base en una información incompleta tanto de acciones como de consecuencias, b) sólo es posible explorar un número limitado de alternativas relacionadas con la decisión a tomar; y c) se es incapaz de aportar valores exactos a los resultados (Morgan, 1991; 69).

El **principio estratégico** asume alguna perspectiva globalizadora, compleja y racional de la realidad. El mejor ejemplo de este caso es el modelo analizado por Allison denominado modelo clásico de racionalidad. Los principios en los que se basa este modelo son:

1. Actores que se mueven en espacios de información imperfecta.
2. Los medios no necesariamente son técnicamente adecuados.
3. Los fines pueden ser discutidos como valores entre diversos apuntes.
4. El éxito depende de manera sustantiva de las decisiones tomadas por otros actores. Aunque, el actor es capaz de alcanzar ciertos objetivos utilizando medios escasos.

(Arellano, 2000a; 340-345).

El **análisis estratégico** organizacional parte de tres premisas básicas para comprender la capacidad de actuación racional:

1. La estrategia no es predicción sino comprensión de la estrategia del otro. Sólo ayuda a establecer la direccionalidad más apropiada respecto a un contexto;
2. La estrategia no trata con mundos totalmente racionales sino que ve al contexto como una serie de actores (con intereses, contradicciones y alternativas) y de sistemas móviles y cambiantes, donde el poder y el conflicto son parte de los ingredientes principales de la forma de las relaciones humanas. Los actores no pueden controlar totalmente y en todas condiciones a otros actores, pero sí dirigirlos, cooptarlos, vincularse en relaciones de fuerza y negociación;
3. La estrategia sería una forma de pensamiento, una forma de observar y percibir la realidad. La estrategia es una perspectiva que forma parte de los esquemas racionalistas, pero su diferencia, respecto a otros esquemas racionalistas, estaría en el hecho de que va en contra de las últimas consecuencias de los supuestos básicos del modelo racional típico: homogeneidad, estandarización y predicción.

(Arellano, 2000a; 341-342).

La **estrategia**, como perspectiva, acepta la idea racionalista del diseño de la realidad, de medios a fines, pero refuta la idea de que para alcanzar objetivos sea siempre necesario:

1. Homogeneizar sus fines, al existir actores múltiples y contradictorios;
2. Estandarizar los medios, al ser las instituciones, y los eventos tan cambiantes y móviles. Los medios por lo tanto, pueden y requieren ser reconfigurados tácticamente, es decir, ser usados en circunstancias particulares y para finalidades múltiples;

3. Predecir-controlar, al sustentarse en la direccionalidad construida pensando en la estrategia del otro, siendo ésta última factor rigurosamente incontrolable.

(Arellano, 2000a; 342).

De esta forma, los actores estratégicos se enfrentan a una realidad no controlable, con actores diversos en donde es difícil establecer a priori un solo principio de realidad, un consenso sobre los fines de la organización. El análisis estratégico pretende comprender una realidad móvil y de justificar una dirección o los parámetros – objetivos de la negociación entre diversos actores organizacionales.

Para ello, se parte de un mundo turbulento, complejo, dinámico e impredecible. Pese a lo cual, se puede actuar racionalmente para alcanzar objetivos. Esto debido a que cada actor tiene relaciones y conforme a sus posibilidades puede negociar conforme a una visión estratégica que se plantea como un posible actor racional.

(Arellano, 2000a; p. 343).

Debe quedar claro, como señala Arellano (2000a), que el **análisis estratégico** se utiliza cuando el resultado de la acción depende de la decisión e interacción de múltiples actores relacionados. Y en donde, el diseño de direcciones para la acción es lo que se pretende y no la necesidad de predecir todo.

Como último señalamiento, este tipo de análisis permite visualizar a la realidad como un escenario con múltiples y heterogéneos actores, los cuales tienen una racionalidad múltiple y en donde el conflicto y el poder son ingredientes clave para el diseño y cambio de las organizaciones.

Por ello, este enfoque es considerado como uno de los esquemas racionalistas aunque va en contra de las últimas consecuencias de sus supuestos básicos, como se ha mencionado anteriormente, del modelo racional típico que son: a) homogeneidad, b) estandarización, y, c) predicción – control.

La principal utilidad de este enfoque reside en permitir el análisis de las estrategias de distintos actores bajo esquemas complejos de interacción y negociación. Esto a través de la comprensión de escenarios que sólo permiten vislumbrar la direccionalidad de las acciones de los actores sin pretender predecir sus comportamientos.

1.2. Marco Conceptual:

1.2.1. ¿Servicio Civil, Público o Profesional de Carrera?

El primer problema al que nos enfrentamos cuando se habla del servicio civil de carrera reside, en un primer momento, no es su estructura ni en sus mecanismos, sino básicamente en su definición.

Esto debido a que existen múltiples interpretaciones derivadas del enfoque analítico del cual se parte⁴ (estudios del poder, organizacionales, recursos humanos, etc.) o bien de las diferencias existentes de las experiencias en los países que lo han aplicado (modelos de la vieja o la nueva generación de servicios civiles⁵).

La falta de un concepto claro de servicio civil de carrera es uno de los principales obstáculos a las investigaciones o estudios que en la materia se han desarrollado hasta el momento⁶. Por tal motivo, mientras que en algunos países existe una distinción entre servicios públicos y civiles, en otros no existe tal diferencia.

Una limitante adicional reside en lo que Téllez (1997) ha denominado como la 'ambigüedad semántica del concepto'. Un aspecto que se ha incrementado derivado de la inadecuada traducción que del idioma inglés se ha realizado del concepto "*civil service*" -servicio civil-.

⁴ Para Peters (2003) y Heady (1996) existen distintas configuraciones de servicio civil. Cada uno de ellos, plantea diferentes formas de clasificarlos.

⁵ En el trabajo de Pardo (1996) se hace referencia a los distintos modelos de servicio civil de carrera...

⁶ El trabajo de Argüelles (1999) enfatiza los problemas metodológicos a los cuales se han enfrentado organismos como el Banco Mundial y la OCDE al tratar de comparar distintos modelos de servicio civil de carrera sin contar con un concepto homogéneo del mismo.

Respecto a la ambigüedad en la traducción del concepto, el término “civil” del inglés (*civil service*) ha sido utilizado básicamente como distintivo de lo religioso y lo militar. Dicho concepto de “civil” ha adquirido de manera errónea una connotación equivalente a lo “público”.

Aunado a lo anterior, tanto en la academia como en las distintas arenas de la esfera pública se utilizan los conceptos de servicio civil de carrera, servicio profesional de carrera y servicio público de carrera, lo cual viene a ampliar la discusión respecto a lo que es y no es un sistema de servicio civil.

El primer punto que debe solventar esta investigación es la definición del término servicio civil de carrera. Para ello, es preciso diferenciar los conceptos de servicio civil, servicio profesional y servicio público de carrera.

Algunas definiciones de ***servicio civil de carrera*** son las siguientes:

- “un sistema integrado por un conjunto de instituciones mediante las cuales se movilizan los recursos humanos en la administración del Estado en un territorio dado” (Beeke et. al., 1996: 2)
- “un sistema (de personal) que permite al gobierno reclutar gente calificada para los cargos públicos, premiar y desarrollar la fuerza laboral y proveer guías o reglas para que las organizaciones de esos trabajadores logren los objetivos públicos” (Ingraham, 1996: xiv)
- “un sistema que regula el ingreso, la permanencia y el ascenso de los funcionarios públicos sobre la base de mérito y de los resultados de su desempeño” (Merino, 2000: 13)
- “un conjunto de técnicas de administración de personal utilizados para manejar los recursos humanos de la administración pública (BM, 1991: 6)
- “el conjunto de regulaciones y procedimientos diseñados e impuestos para un grupo de organizaciones en general” (Arellano, 2000: 2)
- “un método de administración de personal público cuyas principales características son el ingreso por concurso o examen, el ascenso por méritos y antigüedad, la neutralidad política, la profesionalización y la estabilidad en el empleo” (Moctezuma y Roemer, 1999: 158)

- “un sistema que permite hacer una carrera administrativa y cuyos mecanismos de ingreso, promoción y permanencia están basados en el mérito, en el desempeño eficaz y eficiente y en la constante preparación...” (Téllez, 1997: 8)
- “un sistema meritocrático de reclutamiento, promoción y permanencia para los funcionarios intermedios” (Méndez, 1998: 35)
- “es aquél que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón, ya sea por tiempos, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes, que le permitan llegar a los niveles más altos...” (Vlar, 1999: 246)
- según la ONU, “es el cuerpo apolítico permanente de funcionarios que forman la espina dorsal de la administración pública dada” (Saliano, 1995: 7)
- “El servicio civil, como parte del sistema de personal público, es también un espacio de poder, política, y tensiones inevitables entre grandes instituciones burocráticas y los funcionarios electos” (Ingraham, 1996: 1)
- “un instrumento de poder del Estado que tiene por finalidad hacer responsables a quienes detentan el poder dentro del Estado, en el sentido de que los secretarios de Estado y el presidente son *responsables políticamente* de las actividades de sus secretarías y la administración pública federal ante los representantes del pueblo (poder legislativo), mientras que los miembros del servicio civil son *responsables administrativamente* ante los secretarios de Estado y el presidente (BM, 1998: 10).
- se refiere a “las organizaciones que existen únicamente para los procesos de información, formulación e implementación de las políticas (públicas) dentro de las agencias jerárquicas del gobierno central...” (BM, 1998: 9).
- hace alusión a “una especie de reclutamiento de personas que prestan sus servicios en el Estado... Se trata de funcionarios especializados que no están sometidos a la arbitrariedad de los gobernantes de turno y que le guardan cierta distancia a la política coyuntural” (Binder, 2001)
- “el conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa”. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrando las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil (Mascott, 2003)
- es “una forma específica ligada a los recursos humanos que utiliza la administración del Estado”. (Firme, 1997:8)
- es “un sistema de profesionalización que permite el desarrollo institucional así como la despolitización de los servidores públicos”. (González, 1998: 7)

Todas estas definiciones o interpretaciones del concepto de servicio civil de carrera muestran la amplia variedad de interpretaciones que existen en torno a dicho concepto. Como se puede observar de estas definiciones, el SCC es visto como: a) un sistema de personal, b) una institución de gobierno, c) un conjunto de símbolos y valores, y d) un campo y/o un grupo de poder.

Por otra parte, el concepto de **servicio público de carrera**, de menor utilidad, es asociado al concepto de servidores públicos que forman parte del gobierno tal y como se muestra en la siguiente definición:

- “el cuerpo de servidores públicos del Estado responsables de ejecutar las políticas del Ejecutivo” (Jáuregui, 2002).

El tercer concepto en cuestión es el de **servicio profesional de carrera**, concepto de amplia utilización hoy en día en la APF. Su utilización es debido a que se asocia directamente con la política que en materia de recursos humanos lleva a cabo la administración actual, la cual está relacionada con una de las seis estrategias de la denominada Agenda de Buen Gobierno (ABG): Gobierno Profesional. En este sentido, el servicio profesional de carrera es definido como:

- “el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública proporcionando a su vez altos niveles de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales, como respuesta a las demandas públicas que el Estado recibe a través de su aparato administrativo” (Döring, 1998: 23).
- “un mecanismo que garantiza el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores de la Administración Pública; este Sistema se basa en el mérito y la igualdad de oportunidades, con el fin de impulsar la profesionalización de la función pública en beneficio de la sociedad. Comprende los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, otorgamiento de estímulos, capacitación, entrenamiento, desarrollo, y separación de los servidores públicos” (Rojas, 2002; SFP, 2004)
- “el mecanismo de competencia para ocupar los distintos niveles de responsabilidad de los mandos operativos, medios y superiores, independientemente de si proviene del sector público federal, de otros órdenes de gobierno o de la iniciativa privada. Y considera que es un factor determinante de éxito para lograr un gobierno más efectivo que recobre la confianza en la sociedad (Chávez, 2000; 245-247)

Al analizar estos tres conceptos (ver cuadro 1) se observa que todos hacen referencia al personal que trabaja dentro del servicio o la función pública y que su principal diferencia reside en aspectos de forma más que de fondo. Por ejemplo, algunas posiciones como la de Haro Bélchez (2000) consideran que un servicio civil de carrera es un mecanismo comprendido dentro de un modelo más amplio de servicio profesional de carrera. Sin embargo, a fin de evitar este problema, en lo sucesivo para este trabajo se utilizan los términos de servicio civil de carrera, servicio público de carrera y servicio profesional de carrera de forma indistinta⁷.

Cuadro 1. Análisis de Conceptos

Conceptos	Servicio Civil de Carrera	Servicio Público de Carrera	Servicio Profesional de Carrera
Definición	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sistema de instituciones ▪ sistema de personal ▪ conjunto de técnicas de administración de personal ▪ conjunto de regulaciones y procedimientos ▪ método de administración de personal público ▪ sistema que permite hacer una carrera administrativa ▪ sistema meritocrático de reclutamiento, promoción y permanencia ▪ cuerpo apolítico permanente de funcionarios ▪ espacio de poder 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ cuerpo de servidores públicos del Estado responsables de ejecutar las políticas del Ejecutivo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mecanismo que garantiza el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores de la Administración Pública; se basa en el mérito y la igualdad de oportunidades, con el fin de impulsar la profesionalización de la función pública
Puntos Comunes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El objetivo es la administración y desarrollo del personal ▪ El ámbito es la administración pública o el servicio público ▪ El énfasis está en el reclutamiento, selección, ingreso, evaluación, capacitación, entrenamiento, desarrollo, y separación 		
Diferencias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Son de forma más que de grado ▪ En algunos casos un concepto puede incluir a otro u otros 		

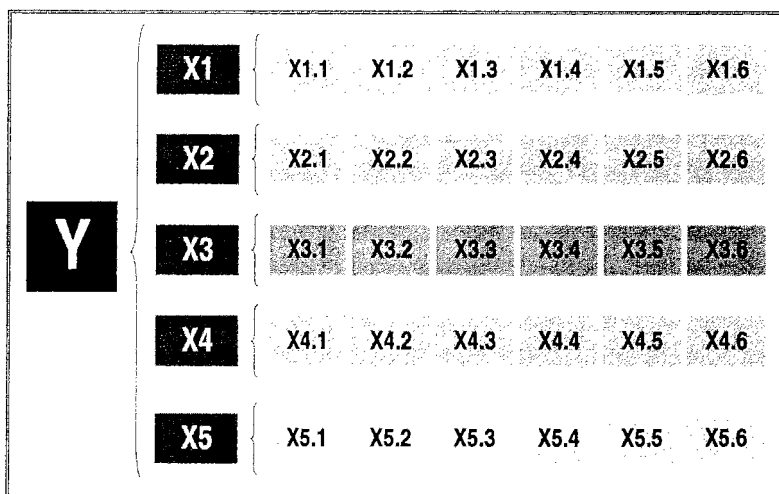
Fuente: elaboración propia del autor.

⁷ Como señala la USPRH, tanto el concepto de servicio civil de carrera y de servicio profesional de carrera entienden el mismo espíritu: el ingresar por el mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo; la diferencia sustancial consiste en que el SPC representa la versión moderna del servicio civil, al mismo tiempo que trata de superar algunos de los problemas típicos de los SCC tradicionales. (USPRH, 2004a; 2)

En suma, para este trabajo se entiende por servicio civil de carrera al **sistema integral de Recursos Humanos dentro del sector público a partir del cual se establecen las bases y criterios de ingreso, formación, evaluación, desarrollo y separación de los servidores públicos.**

De esta definición se desprende un modelo de análisis integrado por 5 variables que a su vez se integran por otras variables. La complejidad de este modelo de análisis puede ser tan amplia como el grado de especialización que se pretenda desarrollar. Las cinco variables que conforman el servicio civil de carrera (y) son: el ingreso (x1), la formación (x2), la evaluación (x3), el desarrollo (x4) y la separación (x5). A su vez, cada una de estas variables que conforman el SCC pueden ser desagregadas por los distintos elementos que las integran. En el modelo que se presenta se plantea un escenario de seis elementos para cada una de las cinco variables en cuestión. Con ello, se obtiene un modelo matricial de 30 elementos (ver figura 1) que ayudan a identificar los puntos en común o divergentes de un modelo de SCC a otro.

Figura 1. Modelo de Análisis del SCC



Fuente: elaboración propia del autor.

El modelo que se propone muestra la utilidad de clarificar los conceptos a partir de los cuales se realiza una investigación. El grado de desarrollo de este trabajo

se circunscribe al primer nivel de análisis de este modelo. Es decir, únicamente a las 5 primeras variables que conforman el SCC. El análisis de los subsiguientes niveles así como de las variables que los integran en comparación con otros modelos o experiencias es objeto de futuras investigaciones en la materia.

1.2.2. ¿Servicio Civil, Profesionalización o Carrera Administrativa?

Un segundo punto a considerar respecto al concepto del servicio civil de carrera reside en su confusión con términos, que denominaremos, comunes o asociados. Como es el caso de los conceptos de 'profesionalización' y 'carrera administrativa'.

En primera instancia, es necesario entender que el servicio civil de carrera y la profesionalización son distintos. Como señala Dror (2001) se trata de aspectos complementarios y de ninguna manera excluyentes.

En cuanto a la relación entre servicio civil de carrera y carrera administrativa se debe entender que ambos conceptos son diferentes. Al respecto Omar Guerrero (2000) considera que la carrera administrativa es un elemento imprescindible para la profesionalización del servicio público bajo una óptica de formación de cuadros y especialistas⁸.

Sin embargo, como distingo más adelante dentro del análisis de los procesos del SCC, este concepto implica el dotar de dicha carrera administrativa a los servidores públicos (criterios de ingreso, evaluación y separación), así como el fortalecer su preparación y especialización (criterios de desarrollo y capacitación). Así, la carrera administrativa esta incluida dentro de un servicio civil de carrera (ver cuadro 2).

Para finalizar, tras el argumento de que el gobierno ha dejado de ser funcional para la sociedad (por corrupción, mala calidad en la prestación de servicios, excesivo burocratismo...), se ha vislumbrado al SCC como la solución para convertir en profesionales a los servidores públicos (INAP, 1998: 92)

⁸ Autores como Ospina (1997) en el CLAD hacen referencia a las ventajas de uno u otro modelo de formación como es el caso del norteamericano e ingles.

Cuadro 2. Análisis de Conceptos

Conceptos	Servicio Civil de Carrera	Profesionalización del Servicio Público	Carrera Administrativa
Definición	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema integral de Recursos Humanos dentro del sector público a partir del cual se establecen las bases y criterios de selección, ingreso, permanencia, promoción, capacitación y separación de los servidores públicos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implica la capacidad de construir puentes entre el conocimiento abstracto y los hechos concretos. El profesionalismo entraña una síntesis entre la teoría y la práctica, con énfasis en la transformación de la ciencia y otras clases de conocimiento sistemático en acción 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema de reclutamiento acompañado por la vocación de servicio
Puntos Comunes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseñar y operar adecuadamente a la administración pública ▪ No perder la experiencia adquirida (memoria institucional) ▪ Mejorar los recursos humanos del servicio público 		
Diferencias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El servicio civil permite la existencia de una carrera administrativa (estabilidad laboral) ▪ El servicio civil requiere de la profesionalización de los servidores públicos (capacitación y entrenamiento) 		

Fuente: elaboración propia del autor.

Sin embargo, considero que se debe ser cauto con tal aseveración debido a que como señala Guerrero Amparán (1998: 21) existen algunos casos que prueban que la instauración del un servicio civil de carrera no es forzosamente equivalente a la profesionalización, la honradez o la eficiencia⁹.

En tanto que para cumplir con esos fines, se requiere de un complejo **diseño institucional** que acompañe su implementación, en donde queden bien definidos y establecidos aspectos tales como las formas de capacitación, la evaluación interna, la promoción, la restricción a los despidos y, sobre todo, el control de la burocracia.

⁹ Comparto la posición de Firme (1997) que sostiene que la profesionalización es una, pero sólo una entre muchas, de las razones que otorgan vigencia a la existencia de Oficinas del Servicio Civil. Estas oficinas considera tienen por los menos 4 grandes áreas de funciones: 1) el diseño y gestión del sistema de profesionalización del servicio civil; 2) el diseño y gestión de las estructuras organizativas; 3) el diseño y gestión de la capacitación; y 4) la gestión del sistema normativo.

1.3. Orígenes del Servicio Civil de Carrera

Para comprender un poco más respecto a la naturaleza del concepto de SCC se requiere conocer, de manera general, la forma en cómo se ha instrumentado y evolucionado a partir de una revisión de las experiencias que en la materia se han desarrollado. Para lo cual, realizó en este apartado un análisis en torno a los elementos básicos que están contenidos en la definición dada de SCC. Estos elementos son: el ingreso, la formación, la evaluación, el desarrollo y la separación. Cabe señalar que el desarrollo de los distintos modelos de SCC ha sido variado según las condiciones y particularidades de cada país o región (Beeke, 1996; Heady, 2001).

1.3.1. Inicio de los Modelos de Servicio Civil de Carrera

Se menciona por distintos autores que los inicios del SCC se desarrollaron mucho antes de la era moderna por los chinos. Según esta posición, los orígenes del SCC se remontan al cuerpo de consejeros desarrollado por los mandarines chinos (Heady, Ferrel: 2001). Sin embargo, el término servicio civil fue utilizado por primera vez por los británicos en el siglo XVIII y principios del XIX, para distinguir el personal civil del militar dentro del servicio público. A partir de donde se difundió el término y se extendió a países como los Estados Unidos y Francia que lo adoptaron y enriquecieron de manera distinta conforme a su contexto específico. En la actualidad el concepto de SCC es ampliamente utilizado por los distintos países del orbe mundial para hacer referencia básicamente a las políticas y acciones desarrolladas, en sus respectivos países, en materia de los recursos humanos de sus gobiernos¹⁰.

¹⁰ Los países que cuentan con un SCC formal son: Estados Unidos , Inglaterra , Francia , Malasia , Singapur , Corea , Nueva Zelanda , Canadá , Australia.

Para Haró Bélchez (1999), tres son los países que denotan claramente los inicios u orígenes del SCC: Inglaterra, Francia y Estados Unidos (ver cuadro 3). El más antiguo de los tres es el modelo británico de mediados del siglo XIX, posteriormente el francés y el estadounidense de finales de dicho siglo.

El **modelo británico** surge con el personal de la corona que hacía labores diplomáticas en la India. Se caracterizó en sus inicios por tener una configuración centralizada. a) El ingreso se realizaba a partir de mecanismos mixtos de selección, b) La formación, c) La evaluación de los servidores públicos, d) El desarrollo de los mismos estaba caracterizado por una rigidez excesiva y finalmente, e) la separación.

El modelo británico se enfrentó a lo largo del siglo XX a las reformas de 1984 en aras de hacerlo más dinámico. La unidad responsable de su desarrollo es el Ministerio de la Función Pública. Los retos actuales están en hacerlo más flexible y menos costos.

El **modelo francés** surge en 1780 y es manejado por la Dirección General para la administración del servicio público, bajo el mandato directo del primer ministro. Esta dirección es la encargada de diseñar, implantar, evaluar y controlar las políticas de reclutamiento y capacitación para el servicio público, para lo anterior se auxilia de la Escuela Nacional de Administración (ENA), el Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP) así como de institutos regionales.

El **modelo estadounidense** surge a partir del acta de Reforma del Servicio Civil de 1978, actualmente es administrada por la Oficina de administración de personal (OPM) y el consejo de protección de los sistemas de meritos (MSPB). Mientras que la OPM se encarga de diseñar y ejecutar los procesos de contratación, formación, promoción y ascenso del personal el MSPB es el órgano de control.

El modelo estadounidense posee diferentes sistemas de personal como son a) los miembros del servicio ejecutivo senior que esta integrado actualmente por 7,000 miembros, b) los sistemas de mérito propio que comprende a las agencias del gobierno y al 30 % de los empleados del sector público, c) el servicio exceptuado, que comprende al personal de la casa blanca, la DEA, del departamento del tesoro y miembros del servicio ejecutivo senior, y d) el personal provisto para el ejecutivo.

Cuadro 3. Origen del Servicio Civil de Carrera

Variables:	Inglaterra	Francia	Estados Unidos
1. Ingreso	Mixto	Mixto	▪ Mixto
2. Formación	Centralizada y descentralizada	Centralizada y descentralizada	▪ Centralizada y descentralizada
3. Evaluación	▪ Por desempeño	▪ Por actividades- tiende a los procesos	▪ Por desempeño
4. Desarrollo	▪ Permanente	▪ Permanente	▪ Permanente
5. Separación	▪ No conflictiva	▪ Conflictiva	▪ No conflictiva

Fuente: elaboración propia del autor.

Ramió (2001) hace un recuento de las experiencias de Francia, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos¹¹. Cabe destacar de su estudio, el análisis de la situación actual de los modelos de SCC de estos tres países primerizos en la materia:

- Señala que el SCC francés está integrado por cuerpos con un 24.7% del total del empleo público, el británico por el 10% del total y un servicio civil señor con alrededor de 3,000 miembros, mientras que el estadounidense comprende un 15.5%.
- En cuanto al acceso: en Francia se hace por oposición y con el ingreso a escuelas; en Reino Unido con base en el mérito y organizaciones de selección tanto centralizadas como descentralizadas; y, en Estados Unidos por el mérito.
- En cuanto a la carrera administrativa: en Francia consiste en cuerpos, alrededor de 1,500; en Reino Unido y Estados Unidos se basa en una estructura de grados.
- En cuanto a las retribuciones: en Francia se realiza por grados y el salario; en Reino Unido por grado y desempeño; y en Estados Unidos por grados.
- En cuanto a retos actuales: en Francia se requieren transformaciones institucionales; en Reino Unido se requiere reducir el número de funcionarios, de un nuevo servicio civil senior, así como de reformas a la selección y formación; y en Estados Unidos hace falta la negociación colectiva de los salarios.

¹¹ En su trabajo, sostiene que existen dos grandes modelos de gestión de los empleados públicos: a) un modelo cerrado sustentado en el principio de polivalencia de empleados públicos (Francia, España y Reino Unido); y, b) un modelo abierto sustentado en el principio de especialización de los empleados públicos (Estados Unidos). Y a partir de estos dos modelos propone que en América Latina se requiere un modelo de servicio civil mixto pero profesionalizado.

1.3.2. Desarrollo de los Modelos de Servicio Civil de Carrera

Tras la instauración de los primeros modelos de SCC en el mundo hace apenas siglo y medio, estos han evolucionado. Su evolución ha transitado por tres etapas las cuales han dado lugar a tres categorías de modelos de servicio civil (ver cuadro 4).

La primera categoría que comprende los “**modelos de servicio civil de primera generación**” desarrollados durante el periodo de finales del siglo XIX a principios del siglo XX; la segunda categoría que comprende los “**modelos de servicio civil de segunda generación**” desarrollados o reformados durante los años 60s y 80s del siglo XX; y, finalmente la tercer categoría que comprende los “**modelos de servicio civil de tercera generación**” en vías de desarrollo o reformados durante el periodo de finales del siglo XX a principios del siglo XXI.

Los **modelos de servicio civil de primera generación** se caracterizan por su rigidez. Esta rigidez es debida básicamente a la permanencia de sus miembros. Respecto a las cinco variables de análisis los modelos de este tipo presentan las siguientes particularidades: a) el proceso de ingreso responde a lógicas partidistas, b) la formación de los miembros está muy restringida, c) la evaluación no es un elemento importante, d) el desarrollo está sustentado en la antigüedad y e) la separación responde a causas naturales y el despido. Los modelos de este tipo son los modelos iniciales de servicio civil de Inglaterra, Francia y Estados Unidos.

Los **modelos de servicio civil de segunda generación** se caracterizan por su rotación. Esta rotación busco dotar de mayor flexibilidad a los primeros modelos de servicio civil. Aspecto que se tradujo en amplios procesos de

reforma y mejora en la materia¹². Respecto a las cinco variables de análisis los modelos de este tipo presentan las siguientes particularidades: a) el proceso de ingreso responde a criterios técnicos que miden la capacidad de los aspirantes, b) la formación de los miembros sigue siendo restringida, c) la evaluación no es un elemento importante, d) el desarrollo está sustentado en la experiencia más que en la antigüedad, aunque ésta última no deja de ser un elemento importante para el desarrollo dentro del modelo, y e) la separación responde a causas naturales y el despido. Ejemplos de este tipo de modelos son los desarrollados por los Estados Unidos, Malasia, Corea y Singapur a partir de los años sesentas y setentas.

Los **modelos de servicio civil de tercera generación** se caracterizan por incorporar la evaluación como un aspecto importante y sustentarse en los principios del mérito. El mérito es asumido como la bandera de este tipo de modelos. Y básicamente es definido como la capacidad de demostrar que se tienen las mejores habilidades y conocimientos requeridos en el puesto. Respecto a las cinco variables de análisis los modelos de este tipo presentan las siguientes particularidades: a) el proceso de ingreso se realiza a partir del mérito y las competencias definidas previamente, b) la formación de los miembros es abierta para todos los miembros, c) la evaluación es un elemento tanto de permanencia como de formación y desarrollo, d) el desarrollo está sustentado en las capacidades desarrolladas, y e) la separación responde a causas naturales y de falta de capacidad. Modelos de este tipo son, por ejemplo, los desarrollados recientemente por Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

Todo lo anterior evidencia dos tendencias respecto al desarrollo y evolución de los servicios civiles de carrera en el mundo: por un lado, pese a que hay voces por su desaparición, la tendencia es a perfeccionar dichos modelos que

¹² Por ejemplo, en los Estados Unidos prueba de estos esfuerzos de reformar y mejorar su modelo de servicio civil se encuentran el Acta de Reforma del Servicio Civil de 1978 y la Comisión de Revisión del Servicio Civil propuesta por el Congreso en 1970, la cual generó estudios e informes especializados en la materia.

permitan eficientar a las burocracias públicas; y, por otro lado, los modelos cerrados o poco flexibles están sucumbiendo a modelos meritocráticos en donde los resultados de evaluaciones competitivas son los factores decisivos para su ingreso, crecimiento y permanencia dentro del SCC.

Cuadro 4. Desarrollo de los Modelos de Servicio Civil

Conceptos	Primer Generación	Segunda Generación	Tercera Generación
Características	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permanencia ▪ Rigidez 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rotación ▪ Reorganización 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación ▪ Competencia ▪ Género
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EU ▪ Inglaterra ▪ Francia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EU ▪ Malasia ▪ Singapur ▪ Corea 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nueva Zelanda ▪ Canadá ▪ Australia
Fechas	S XIX Cuando se crean: S. XIX - 50s	S. XX Las reformas de los 60s - 80s	S. XXI Las reformas de los 90s, 2000
Variables:			
1. Ingreso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Botín 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacidad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Méritos y Competencias
2. Formación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Restringido 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Restringido 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abierto
3. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantizada de por Vida 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantizada de por Vida 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En función a Evaluaciones
4. Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Antigüedad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Experiencia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacidad
5. Separación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Causa Naturales ▪ Voluntaria ▪ Despido 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Causa Naturales ▪ Voluntaria ▪ Despido 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Causa Naturales ▪ Voluntaria ▪ Incapacidad

Fuente: elaboración propia del autor.

1.3.2. Estado Actual de los Modelos de Servicio Civil de Carrera

El estado actual de los distintos modelos de SCC en el mundo se encuentra en procesos de cambio. Estudios más detallados de los distintos modelos de SCC como los desarrollados por Peters (1999), Heady Ferrel (1996), la OCDE y el Banco Mundial (BM) se han enfocado en analizar las tendencias de cambio actuales¹³.

Cabe señalar que las variaciones de un país a otro en cuanto a su SCC dependen tanto de aspectos externos e internos al servicio público¹⁴. En tanto que las estructuras formales son sólo un elemento más de una interrelación múltiple y dinámica. Por ello, un análisis exhaustivo de dichos modelos implicaría no sólo enfocarse a los aspectos técnicos, organizacionales o procedimentales sino también a aspectos culturales y sociales en distintos niveles de análisis (Peters, 1999: 34). Aspectos que sobrepasan en mucho la finalidad y el alcance de la investigación.

Retomando a Heady (1996) señala que los distintos modelos de SCC existentes deben ser estudiados comparativamente a través de cinco variables de análisis. Las variables que define Heady son:

- a) La relación del servicio civil con el régimen político
- b) El contexto socioeconómico del servicio civil
- c) El papel de las funciones de administración de personal en el servicio civil
- d) Los requisitos necesarios para ingresar y desempeñarse como miembros de un servicio civil
- e) El sentido de la misión por parte de los miembros del SCC¹⁵.

¹³ Referente a los estudios de la OCDE, el BM, el BID y el CLAD

¹⁴ Entre los aspectos internos se encuentran.... Y como aspectos externos al servicio público están... (Heady, 1996: 34)

¹⁵ Sin embargo, Heady (1996) considera además que un análisis más detallado de las distintas configuraciones organizacionales del servicio civil debería incluir otras variables de análisis, tales como: a) tecnología utilizada, b) ambiente, c) tipo de personal, d) estructura, e) procesos, f) resultados o impacto organizacional.

Con base en estas cinco variables, Heady determina que los distintos modelos de SCC que existen en la actualidad pueden ser agrupados en cuatro modelos genéricos. El primero centrado en las reglas de confianza; el segundo en la existencia de un partido único; el tercero, en lo que ha sido denominado el modelo de la política receptiva; y, finalmente, el de colaboración con los regímenes militares (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Modelos Vigentes de Servicio Civil de Carrera

Modelos Variables	M1. Reglas de Confianza	M2. Partido Único	M3. Política Receptiva	M4. Colaboración
Relación con el Régimen político	Responsabilidad con el Gobernante	Responsabilidad del Partido Único o los partidos mayoritarios	Responsabilidad con los Partidos Mayoritarios	Responsabilidad con los Militares
Contexto Socioeconómico	Tradicional	Planeación Corporativa o Centralizada	Pluralismo Competitivo o Mixto	Planeación Corporativa o Centralizada
Tipo de personal directivo	Dirigente Ejecutivo o Ministro por Ministro	Dirigente Ejecutivo o Ministro por Ministro	Agencia Independiente o Dividida	Dirigente Ejecutivo o Ministro por Ministro
Requisitos	Patrimonialista	Lealtad de Partido o Clientela	Ejecución Profesional	Determinación Burocrática
Sentido de la Misión	Dirección o Acatamiento	Cooperación o Acatamiento	Responsabilidades Políticas o Constitucionales	Dirección o Cooperación.
Ejemplos	Arabia Saudita Irán Brunei	China Cuba Egipto	Francia Reino Unido Estados Unidos	Corea del Sur Indonesia Ghana

Fuente: Elaborado por el autor con base en Heady, Ferrel (1996) "Configurations of Civil Service Systems", en Beeke: 222

De la clasificación realizada por Heady se puede observar a primera vista que los servidores públicos de la APF en México puede ser ubicada en una fase de transición entre el segundo y el tercer modelos del SCC propuestos por Heady (1996). La comparación de estos modelos se realiza de manera más detallada en el cuadro siguiente (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Análisis de Modelos

M2. Partido Único	M3. Política Receptiva
Rendición de cuentas al Partido Único	Rendición de cuentas al Partido Mayoritario
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regímenes políticos dominados por un partido único que detenta todo el poder político ▪ El servicio civil es una parte integrante del partido. Las decisiones y estructura del servicio civil son determinadas por los líderes del partido, con muy poca participación o influencia de los miembros del servicio civil. En este caso, la política del partido es la política del Estado, y los miembros del servicio, tienen la obligación de implementar dicha política sin ningún cuestionamiento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regímenes donde hay competencia política ▪ La responsabilidad de los miembros del servicio civil consiste en apoyar al partido que esta en el gobierno o a la coalición de partidos para llevar a cabo las políticas del Estado ▪ En los regímenes presidencialistas se opta por un servicio civil basado en el patronazgo, aunque en años recientes ha tendido a fortalecerse el basado en el mérito (capacidad, idoneidad, competencia, transparencia...).
Corporativista	Competitivo y Pluralista
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistemas diseñados para controlar y canalizar de forma central distintos intereses dentro del Estado interviniendo en la mediación de los mismos o decidiendo sobre los mismos ▪ El poder del Estado es extendido sobre la mayor parte de las fuerzas sociales, y un proceso de despoliticaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Característico de modelos socioeconómicos donde impera la competencia entre individuos y grupos, donde el pluralismo es ampliamente valorado y fomentado. ▪ Los partidos políticos y distintos grupos de interés son incorporados ampliamente en la toma de decisiones sociales. Los servidores civiles participan dentro de este medio, a través de sindicatos ▪ Sus actividades están sujetas a la obligación de apoyar el cumplimiento de las políticas públicas definidas por los políticos.
Jefe del Ejecutivo	Mixto (Dividido)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Característico de los sistemas de servicio civil que son controlados de forma estricta por una elite política (sea en régimen monárquicos, de un partido único o militares). Dicha elite asigna directamente funciones de personal dentro de la oficina del titular del Ejecutivo o en una unidad directa y completamente controlada por éste. ▪ Esto afecta no sólo la selección y conducta de los servidores civiles, sino que también facilita el cambio rápido o drástico de las políticas deseadas o requeridas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Una asignación de responsabilidad dividida fue el remedio frecuente para sustituir completamente la confianza en una agencia independiente. ▪ En Gran Bretaña el reclutamiento es realizado por una Comisión mientras que otras funciones son llevadas entre el Primer Ministro y el Tesoro. Las reformas de 1978 en los Estados Unidos dividieron esas funciones entre la Oficina de Administración de Personal (Office of Personal Management) y el Consejo de Protección de los Sistemas de Mérito (Merit Systems Protection Board). Francia desde mediados de 1940 introdujo a la ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública) como un centro de formación para la administración pública.
Patronazgo Político	Desempeño Profesional
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Este modelo fue desarrollado en los Estados Unidos durante la guerra civil, actualmente persiste en los ámbitos de gobierno estatal o municipal y en algunos segmentos del servicio civil federal. ▪ Se asume indispensable la necesidad de contar con un servicio civil, sin embargo se premia a los miembros que apoyaron al partido ganador. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aparece como la base y elemento principal de los requisitos de calificación (evaluación) de los servicios civiles y de las democracias s contemporáneas. ▪ Este modelo combina un proceso de selección diseñado para solicitar y medir el "expertise" (competencia) técnico en el desempeño de los deberes con la obligación¹⁶.

Fuente: Elaborado por el autor con base en Heady, Ferrel (1996) "Configurations of Civil Service Systems", en Beeke p. 222.

¹⁶ Al respecto Heady (1996), por un lado, señala que aunque esta sea la tendencia central, cabe mencionar que ello no implica dejar de reconocer y analizar como los miembros del servicio civil participan e impactan dentro de la formulación de las políticas; mientras que por la otra, comparte la conclusión de distintos autores como Dogan, 1975; Aberbach, Putna y Rockman, 1981; Suleiman, 1984; Rowart, 1988 y él mismo, en su obra de 1991, de que los burócratas públicos contribuyen en la elaboración de las políticas públicas, pero que éstos no son los actores relevantes o decisivos en su elaboración.

Finalmente, el estudio de Heady llega a las siguientes conclusiones:

- Los modelos de SCC débiles son aquellos en donde hay alta inestabilidad del régimen, mientras que los modelos de SCC fuertes son aquellos en donde existe alta estabilidad en el régimen.
- Las diferencias del contexto socioeconómico de un SCC a otro impactan en su desarrollo en tanto que influyen en el diseño e implementación de las políticas públicas.
- El rol o papel que juega el SCC dentro del sistema de gobierno esta determinado por el papel y la relevancia dados a los responsables de las funciones de personal.
- La solidez técnica y el tipo de personal de un SCC (expertise) están determinados por las cualidades requeridas para entrar y permanecer en dicho sistema.
- Cada SCC presenta distintos valores internos por parte de sus miembros, lo cual esta derivado por las diferencias de rango, cuerpo o área de adscripción, ubicación geográfica, antigüedad, características de la personalidad de cada individuo, etc. Aunque pueda haber principios o valores rectores.

La clasificación de los servicios civiles vigentes se asocia a la tradicional diferenciación de los sistemas patrimonialistas (también conocidos como del sistema de botín) y los sistemas meritocráticos. Sin embargo, como muestra el trabajo de Heady (1996) entre más complejas sean las variables de análisis, más categorías de clasificación se pueden obtener para clasificar los distintos modelos existentes de servicio civil en el mundo.

Es importante mencionar como reflexión que los sistemas de SCC han sufrido reformas en los últimos años en aras, por ejemplo, de facilitar la eficiencia, lo cual no ha implicado su desmantelamiento. Por el contrario, se han venido fortaleciendo dichos sistemas a través de mecanismos que promueven la competencia y la rendición de cuentas (Guerreo Amparan, 1999: 3)

El desarrollo de modelos de SCC en América Latina ha avanzado mucho en las últimas dos décadas, en tanto que se han reformado los modelos existentes y se han instaurado servicios civiles recientemente¹⁷. Como señala Ramió (2001) “en América Latina existe un aspecto muy diverso de modelos y variantes de servicio civil: desde los países que no poseen sistemas de servicio civil institucionalizados de base profesional, que es la opción mayoritaria, hasta países que poseen sistemas históricos de servicio civil. Sin embargo, se pueden encontrar una amplia variedad de situaciones intermedias”:

- países que no poseen muchos modelos generales de servicio civil pero, en cambio, sí tienen servicio civil en algunos colectivos profesionales (p. ej. la carrera diplomática de las cancillerías)
- países que en la última década han intentado implantar de forma gradual o parcial un sistema de servicio civil (p. ej. Bolivia, República Dominicana, México o Nicaragua); y,
- países que a pesar de poseer un modelo de servicio civil, las dictaduras militares de los ochentas los desvirtuaron y ahora están impulsando una refundación de sus sistemas de servicio civil (p. ej. Chile y Argentina).

Continuando con el análisis de Ramió (2001), todos estos modelos de SCC comparten las siguientes características:

- se trata de sistemas que responden más a impulsos profesio-clientelistas y políticos que a impulsos profesionales;
- los de los servidores públicos cuentan con incentivos económicos y de estatus muy bajos;
- implican una gran inestabilidad de los recursos humanos que intercambian posiciones del sector público al sector privado con gran rapidez, sin aprovechar el sector público las capacidades profesionales así como el aprendizaje técnico que han invertido en sus efectivos del personal;
- se trata de modelos de servicio civil (que él denomina 'emergentes') que replican, de manera isomorfa y mimética, el modelo abierto de servicio civil derivado de una fascinación genérica del modelo administrativo de los Estados Unidos.

¹⁷ La bibliografía de estas experiencias es bastante nutrida. Al respecto, para un estudio más detallado de los distintos modelos de SCC en América Latina recomiendo los trabajos de Mascota (2003) para el análisis de los modelos de Brasil, Argentina, Uruguay y Chile; Mallaea (1997) y Paz Ferreñra (2001) de Bolivia; Balmaceda, Fernández y Reade (1997), Alcalá - Zamora (2001) y Cuñaro (2001) de Argentina; Patrón (1997) de Perú; Reyes de Borgia (1997) de Nicaragua; Germán, Donatilia (2001) de República Dominicana; y, Blinder (2003) de Chile.

No es objeto de esta investigación el análisis exhaustivo de estos modelos, pero de su revisión se observa que existe una práctica muy diferenciada de implementar los servicios civiles. Por ello, puede haber tantas teorías de servicio civil como oficinas o casos hayan hecho está práctica y hayan acumulado la experiencia y los datos sobre los cuales fundamentar la investigación y el estudio (Firme, 1997).

La realidad es que se trata de modelos que evolucionan. Y sus últimos cambios han estado inmersos en un contexto de reforma al servicio público, como muestran las líneas de investigación de la OCDE,¹⁸ del Banco Mundial¹⁹ (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo²⁰ (BID). Tales cambios implican aspectos que van desde la asignación eficiente de los recursos a mecanismos de gestión más flexibles, así como de una mayor rendición de cuentas a la sociedad.

Estos cambios se han visto materializados en reformas de distinta índole: gerencial, presupuestaria, del servicio civil, en materia de sueldos y desempeño, definición de estructuras y perfiles del personal, liberalizadoras, etc. (OCDE, 1999: 5)²¹. Estos modelos de cambio, al igual que la tipología antes descrita de Heady, varían de un contexto a otro y este es un punto que no se debe de dejar de lado los estudios comparativos como señala Peters (1996: 34).

¹⁸ La OCDE surge en 14 de Diciembre de 1960 y está integrada por 30 países. Uno de sus objetivos es la promoción del desarrollo económico entre sus miembros. Por ello ha desarrollado el Programa de Administración denominado PUMA (Public Management Programa). México es miembro de la OCDE desde 1994.

¹⁹ El Banco Mundial (BM) cuenta con un programa dedicado al estudio y la investigación de las capacidades institucionales de los países miembros y a los que apoya financieramente. El objetivo de dichos programas es el dotar de la infraestructura institucional para el desarrollo de las capacidades de gobierno. Este programa se llama XXX.

²⁰ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se constituye como un garante financiero de las economías emergentes. Su objetivo es el apoyar los programas de inversión de sus miembros que repercutan en una mejor calidad de vida de la gente. Por ello, apoya la investigación de estrategias e instrumentos que fortalezcan las capacidades de gestión de dichos países.

²¹ Se recomienda para un análisis exhaustivo el trabajo de Arellano et al. (2000) *Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México*. CIDE, DT No. 84, México.

1.4. El Servicio Civil desde una Perspectiva Integral

A lo largo de esta primera parte he explicado la esencia del término de SCC. Para ello, he presentado las distintas interpretaciones o definiciones conceptuales del concepto, así como el origen y evolución de los modelos o sistemas que se han desarrollado hasta el día de hoy.

Con base en lo anterior, el SCC lo visualizó como un conjunto de elementos interrelacionados que tiene por objeto el establecimiento de las bases y los criterios para el ingreso, formación, evaluación, desarrollo y separación de los servidores públicos dentro del gobierno. La relación de estos elementos con diversos factores o variables, tales como el contexto socioeconómico, el régimen político, el tipo de gestión de los recursos humanos, los elementos de permanencia o identidad dan pauta a múltiples clasificaciones de los modelos existentes de SCC.

Sin embargo, en este último apartado del primer capítulo quiero retomar la definición planteada de SCC. El objeto de ello es identificar y exponer los elementos básicos del SCC desde una perspectiva sistémica (ver figura 2). A partir de lo cual, estos elementos constituyen a su vez procesos que son esenciales para cualquier SCC. Estos elementos servirán de base para el análisis que realizó posteriormente de los modelos existentes de servicio civil desarrollados en la APF. Por el momento, es preciso señalar que un SCC de cualquier naturaleza o grado se conforma por una serie de elementos interrelacionados que actúan como un sistema ordenado y funcional²². En la figura 3 se muestran en un esquema de 'telaraña' los cinco elementos básicos de todo SCC: a) el ingreso, b) la formación, c) la evaluación, d) el desarrollo y e) la separación.

²² Por ejemplo, autores como Mascott (2003) un SCC comprende al menos: 1) un esquema de ingreso y promoción; 2) un sistema de formación y capacitación, 3) un método para evaluar el desempeño; 4) un marco analítico con reglas claras y definidas sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto; Firme (1996) el SCC debe ser reformulado a partir de dos ejes: a) el ser humano y la persona, en términos de su contribución a la acción según su rol gerencial; y, b) en la organización en un intercambio con la sociedad de donde se extraen los insumos; y, Longo (2002)

También en la figura 3 se observa la existente de tres líneas que representan relaciones distintas en cuanto a la configuración del modelo de SCC. Estas relaciones se asocian a tres tipos de procesos básicos de organización: la planeación, la operación y la evaluación. A partir de este modelo de análisis, los distintos elementos que integran el SCC son vistos en ópticas distintas según el proceso en el cual se encuentren interactuando con los demás elementos.

La existencia de estos cinco elementos varía de un modelo de SCC a otro. Asimismo, los procesos que de ellos derivan varían tanto de una organización a otra o de un país a otro por distintas razones que impactan en su diseño, desarrollo y operación. Entre esas razones se encuentra el arreglo institucional como es el caso del sistema político, las prácticas culturales según el contexto histórico-social, el tipo de gestión dentro del servicio público, los requisitos de calificación dentro del servicio así como el sentido de la misión del gobierno (Heady, 1996: 57). Por ello, este modelo de análisis no es definitivo ni limitativo a este tipo de aspectos antes mencionados.

A partir de este tipo de análisis se puede llegar a entender que el SCC utiliza técnicas de personal similares a su contraparte el sector privado²³. Técnicas de gestión que se agrupan en los elementos antes descritos, las cuales contemplan aspectos tales como: el reclutamiento, la selección, la contratación y administración eficiente de los recursos humanos; entre otros aspectos. Y aquí planteo nuevas líneas de investigación para futuros estudios que se requerirán desarrollar en la materia del SCC y que adquirirán mayores grados de especialidad y análisis²⁴.

²³ Dichas técnicas pueden dividirse en dos tipos: a) *directas*, como es el caso del reclutamiento, la entrevista, la selección, la incorporación, la evaluación del desempeño, la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos; b) *indirectas*, enfocadas a los cargos, como es el caso del análisis y evaluación de puestos y aspectos de higiene y seguridad, la administración de las prestaciones sociales y la administración de los sueldos (INAP-BANOBRAS, 1989: 24).

²⁴ El estudio del SCC para los estudiantes en administración pública requerirá de un mayor grado de especialización es las técnicas de selección y reclutamiento de personal como pruebas psicométricas, la definición de perfiles de puestos con base en competencias, la valuación de puestos a través de mecanismos como los desarrollados por el Sistema Hay, la definición de planes individualizados de carrera con base en las capacidades personales e institucionales de desarrollo, etc.

Figura 2. Enfoque Sistémico Agregado

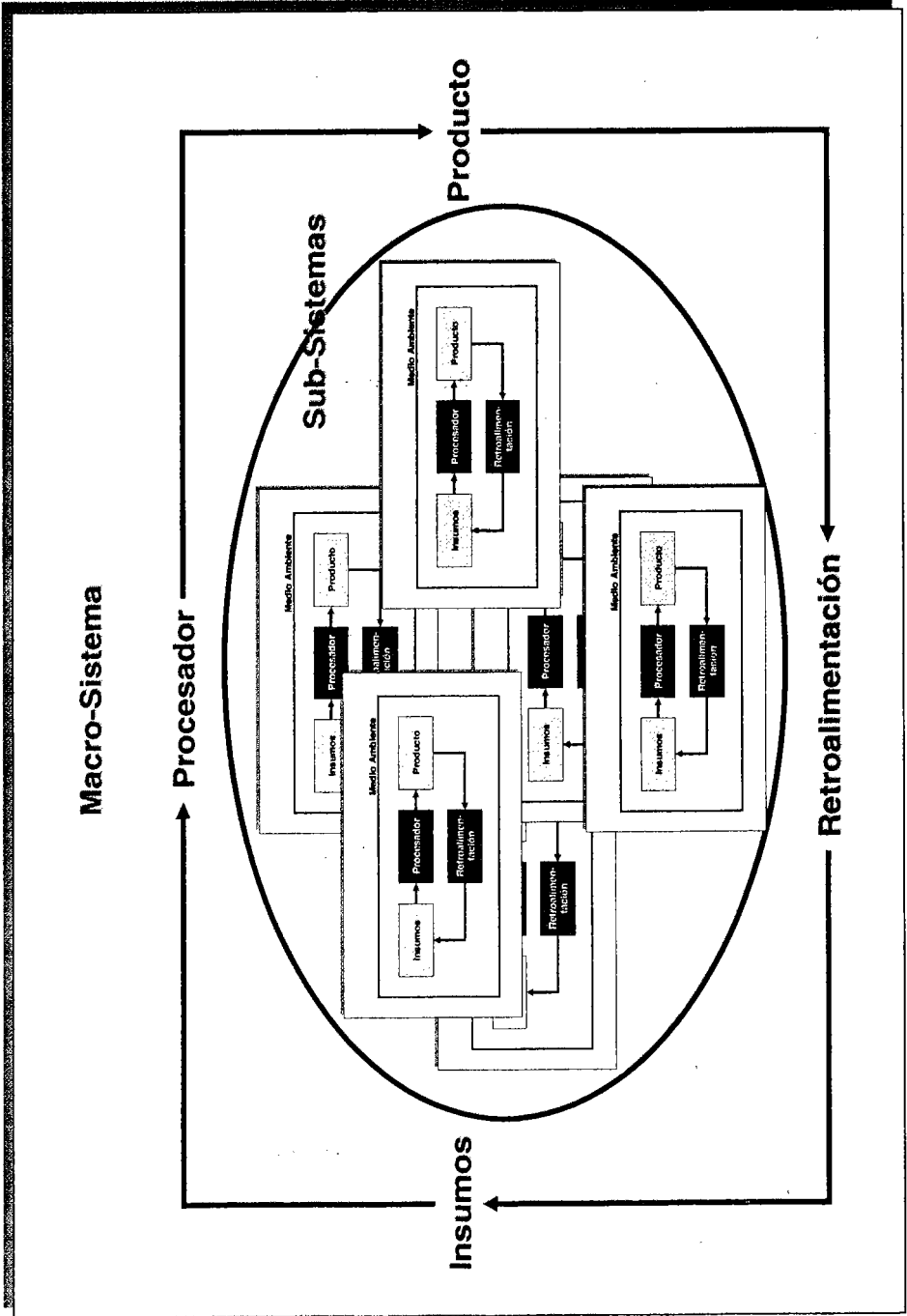
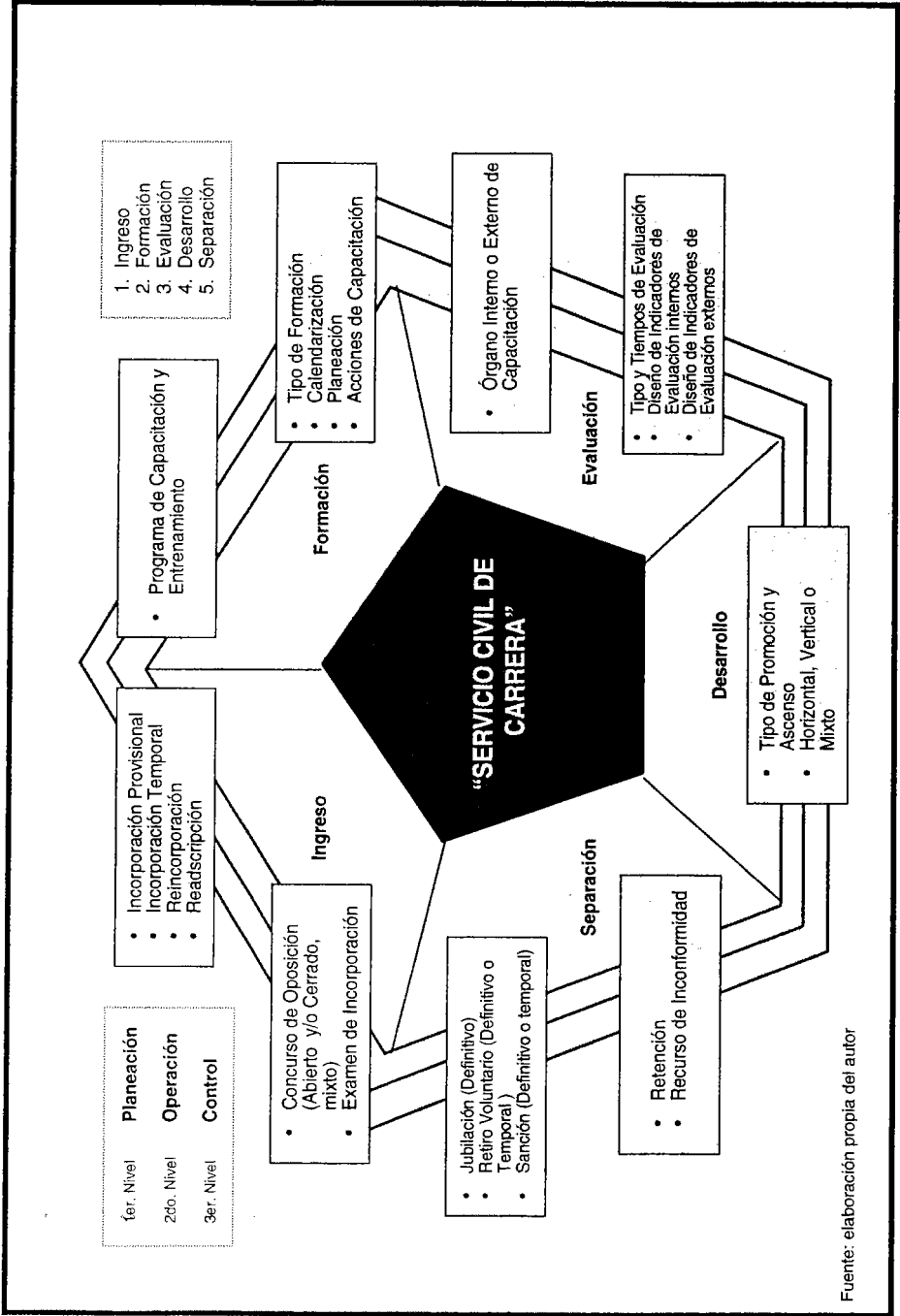


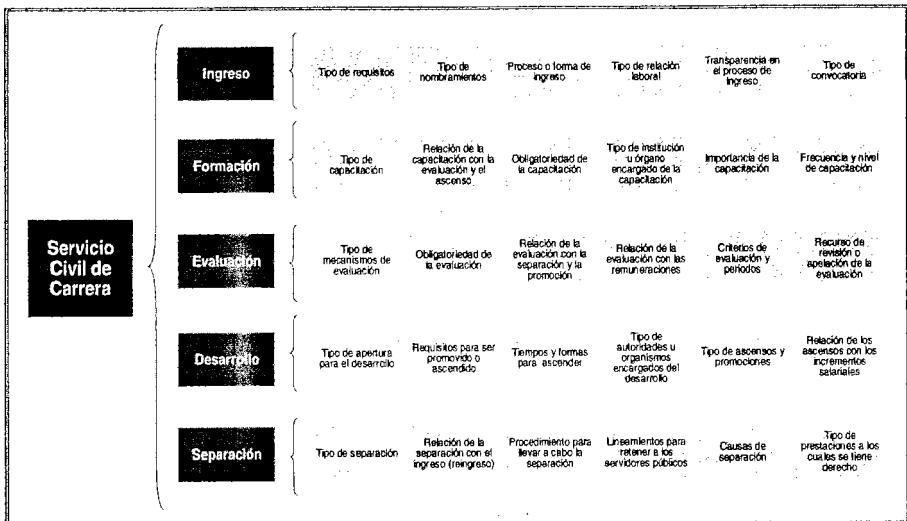
Figura 3. Procesos Sustantivos del Servicio Civil de Carrera



Fuente: elaboración propia del autor

Finalmente, antes de iniciar con el estudio detallado de estos 5 elementos de todo SCC. En la figura 4 se expone de manera sintetizada la desagregación básica de los elementos que integran un SCC. Con esta desagregación se obtiene un modelo matricial de 30 elementos como el propuesto en la figura 1. La fortaleza del concepto que he planteado para definir cualquier modelo de servicio civil reside precisamente en la capacidad de desagregar cada uno de los elementos que integran la definición. En los cinco apartados siguientes se da una explicación de estos elementos. Hasta este punto de análisis llega esta investigación y es a partir del mismo que se realiza el análisis del diseño e implantación del modelo de SPC en la APF que se está desarrollando tras la aprobación de la LSPC, el 10 de abril de 2003, y la publicación de su reglamento, el 3 de abril de 2004.

Figura 4. Modelo de Análisis del SCC



Fuente: elaboración propia del autor.

1.4.1. Proceso de Ingreso

El proceso de ingreso permite atraer, identificar y captar a los aspirantes a ingresar al SCC que cubran el perfil del puesto, para lo cual se analiza su capacidad, conocimiento, habilidades y experiencia, en aras de seleccionar al personal idóneo al puesto disponible. Cabe mencionar que las formas en que suele llevarse a cabo este proceso varían de un sistema a otro, según sea el tipo de convocatoria de ingreso (abierta o cerrada), el tipo de ingreso al SCC (provisional, temporal o definitivo) y la posibilidad de incorporación posterior o de readscripción dentro del SCC.

El proceso de ingreso implica aspectos tales como:

- El tipo de requisitos para ingresar al SCC, sean estos generales o específicos (por ejemplo, un grado académico para determinado puesto); o bien, existan impedimentos que deben ser tomados en cuenta, como puede ser el caso de los extranjeros.
- El tipo de nombramiento, el cual puede ser vertical, horizontal o una mezcla de ambos, es decir, si se debe ascender a través de grados o puestos conforme se avanza en el servicio público.
- Los procesos y forma en que dichos requisitos para ingresar al servicio público deben ser cumplidos, sea una convocatoria pública o no, basada en etapas sucesivas, etc.; si dicho proceso está sustentado en la competencia o de forma automática por estudiar en una institución específica o si se requiere de un período de prueba antes del ingreso definitivo al SCC.
- La forma en que se lleva a cabo la evaluación y selección de los aspirantes a ingresar al SCC a fin de evitar aspectos discrecionales (nepotismo, paternalismo, parcialidad...) ya sea a través de un órgano o autoridad específica.
- El tipo de relación laboral entre el individuo y el Estado así como los derechos que adquiere el individuo.
- La forma y procedimientos a través de los cuales se garantiza la imparcialidad en el proceso de ingreso.

1.4.2. Proceso de Formación

Este proceso, estrechamente vinculado con la capacitación del personal, implica el compromiso del SCC de dotar a sus miembros del conocimiento y las habilidades que requieren para desempeñar adecuadamente sus funciones, así como para proporcionarles los elementos teóricos y técnicos necesarios para su desarrollo en el sector público. Por ello, este proceso está ampliamente referido a la profesionalización de los servidores públicos, en tanto que pone un mayor énfasis en los aspectos de acciones de capacitación y adiestramiento.

Por otra parte, este proceso se diferencia de un SCC a otro, en cuanto da mayor importancia a aspectos teóricos más que a técnicos, generales o específicos, ya sean proporcionados por miembros del SCC, especialistas externos de instituciones académicas o por un cuerpo de consultores o por una mezcla de todas estas formas.

El proceso de formación implica aspectos tales como:

- El tipo de acciones de capacitación que debe recibir el personal del SCC, así como las fechas o períodos en que deben ser recibidos y su finalidad.
- La relación entre el sistema de capacitación y los procesos de evaluación así como los de promoción, ascenso y separación.
- Establecer la obligatoriedad, si existe, de recibir acciones de capacitación, sea para determinados miembros del SCC o para todos los miembros de la organización.
- Establecer la obligatoriedad, de permanecer en el servicio público un tiempo determinado expresamente.
- El tipo de institución u organismo encargado de ofrecer las acciones de capacitación así como su relación con otras instituciones y órganos de capacitación.
- La importancia dada a la formación, la cual debe contar con los recursos suficientes para proporcionar las acciones de capacitación.

1.4.3. Proceso de Evaluación

La evaluación aparece hoy día como una pieza clave para determinar y consolidar el desempeño de los individuos, grupos y organizaciones que están incorporados a un SCC. En otras palabras, se trata de un proceso que permite: a) distinguir a los buenos elementos de los malos, b) compensar a quienes su cumplen su desempeño o exceden las expectativas esperadas, c) separar, en su caso, a quienes no han mostrado un desempeño satisfactorio, y d) servir de aliciente a la constante capacitación y superación personal dentro del servicio público.

El proceso de evaluación implica aspectos tales como:

- El tipo de mecanismos de evaluación por medio de los cuales se determina la situación de quienes se desempeñan dentro del SCC, los tiempos y formas en que debe realizarse por parte de los miembros que deben presentarlas. Es decir, el ¿Cuándo?, ¿Cómo? y ¿Quién? deberá llevar a cabo la evaluación, así como la forma en que debe regularse dicho proceso.
- Determinar la obligatoriedad e importancia de la evaluación, así como los medios a través de los cuales se garantiza la imparcialidad, objetividad y transparencia de dicho proceso, sea vía organismos autónomos que la llevan a cabo o por la claridad de los procedimientos y publicidad de los criterios de evaluación.
- La forma en que la evaluación influye en los sistemas de promoción y ascenso así como de separación, sea porque se constituya en factor determinante para la promoción o el retiro del personal que se desempeña de forma insatisfactoria.
- La relación de la evaluación con las remuneraciones del personal, vía incentivos económicos y de reconocimiento a la productividad y al buen desempeño.
- Determinar si los miembros del SCC cuentan con el derecho a revisar y cuestionar la evaluación realizada, así como el tipo de medios y procedimientos a través de los cuales pueden llevar a cabo este derecho, si es que existe.

1.4.4. Proceso de Desarrollo

El proceso de desarrollo comprende la promoción y ascenso tiene por objeto garantizar a los miembros del servicio público la posibilidad de mejorar a través de la permanencia dentro del SCC. Para crear incentivos en el servicio público se establecen mecanismos de ascenso y promoción, los cuales varían de servicio a servicio, según el énfasis dado a criterios tales como: el mérito, definido este por criterios de antigüedad o buen desempeño dentro del servicio; y, la seguridad laboral, (que no implica necesariamente inamovilidad) a través de lo cual se permite la separación de los malos elementos del SCC.

El proceso de desarrollo implica aspectos tales como:

- Apertura, es decir si se abre a todos los empleados del servicio o sólo para algunos miembros del mismo, o de forma general para cualquier interesado en ingresar a dicho cargo o puesto que se tiene vacante.
- Los requisitos para ascender o ser promovido dentro del SCC, así como los tiempos y forma en que debe llevarse a cabo dicho proceso, sea por concurso abierto, cerrado, mixto, o automático, después de haber transcurrido determinado tiempo dentro de un cargo específico o en el servicio en general.
- El tipo de autoridades u organismos encargados de llevar a cabo la promoción y ascenso, así como el tipo de ascensos y promociones (sea por puestos –vertical- o grados –horizontal-)
- La relación que existe entre los ascensos y los incrementos salariales, que puede estar relacionado con criterios tales como de antigüedad o mérito, es decir, la permanencia y el buen desempeño.
- La posibilidad de que un miembro del SCC sea transferido a otra dependencia, en el mismo puesto o cargo o uno superior, para lo cual es conveniente saber si se requiere la aprobación del individuo o únicamente la disposición oficial.

1.4.5. Proceso de Separación

Este proceso tiene por objeto dar cuenta de los mecanismos y situaciones por las cuales los miembros del SCC son separados del mismo, ya sea de forma temporal o permanente por haber cumplido el plazo laboral, por un mal desempeño de su cargo o por cuestiones personales de los individuos. A fin de evitar injusticias en este proceso, deben establecerse los recursos de inconformidad de los miembros del SCC para dotarles de un mecanismo de revisión en los casos de separación que ellos consideren como injustos o que no cumplen con la protección laboral adecuadamente como se había planteado de forma inicial.

El proceso de separación implica aspectos tales como:

- El tipo de separación del servicio sea de carácter temporal, y en su caso su relación con el proceso de ingreso vía mecanismos de reingreso, readscripción o de carácter definitivo.
- Determinar las causas de la separación temporal o definitiva, sean éstas por enfermedad, desempeño insatisfactorio, exceso de personal, mala conducta o renuncia del servidor público.
- Los procedimientos para llevar a cabo la separación del servicio, por medio de la autoridad encargada de los nombramientos de nuevo ingreso, la autorizada para terminar con la relación laboral y, si existe, en su caso, el derecho y los procedimientos de apelación /revisión respecto a la separación definitiva del SCC.
- Los lineamientos que se establecerán para retener al servidor público por un mínimo de tiempo en contraprestación a la formación recibida.
- El tipo de prestaciones a las cuales tiene derecho un miembro del servicio cuando su relación laboral con el Estado ha concluido, sea, por ejemplo, el derecho de pensión o un pago adicional limitado.

2. Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en la APF en México

En este segundo apartado expongo los modelos de SCC que se han desarrollado en el ámbito de la Administración Pública en México. A partir de lo cual realizo un análisis y recuento de las principales características de dichos modelos a partir de los cinco elementos que se describieron en el capítulo anterior: ingreso, formación, evaluación, desarrollo y separación.

Las experiencias que se analizan en este apartado son ocho en total y son las siguientes: el Servicio Profesional Electoral (SPE) del IFE, el Servicio Exterior Mexicano (SEM) de la SRE, la Carrera Magisterial de la SEP, el Sistema Integral de Profesionalización (SIP) del INEGI, el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la CNA, el Servicio Civil de Carrera de la PGR, el Servicio Profesional Agrario (SPA) de la Procuraduría Agraria y el Servicio Fiscal de Carrera del SAT.

Las variables o elementos de estudio a partir de los cuales se realizó este análisis son: a) el ingreso, b) la formación, c) la evaluación, d) el desarrollo y e) la separación. Elementos que se encuentran en la definición dada de SCC y que lo define como **aquel sistema integral de Recursos Humanos dentro del sector público a partir del cual se establecen las bases y criterios de ingreso, formación, evaluación, desarrollo y separación de los servidores públicos.**

Este capítulo, se integra por tres apartados. En el primero se presentan los principales antecedentes previos a la instalación del SPC, con la ley del 10 de abril de 2003, en la APF. En el segundo se analizan ocho modelos de SCC en la APF que se desarrollaron antes del SPC. Y finalmente, se revisan las posiciones de distintos académicos respecto a los obstáculos y retos de la implantación de un SCC en la APF.

2.1. Evolución histórica de los esfuerzos previos al SPC

Pareciera que la idea de un SCC en la APF es una idea nueva, que se originó hace poco, o una idea irreal, que nunca se lograría de dar en México. Hoy en día el SCC en la APF a través de la instauración del SPC. Y se trata, además, de una idea que tiene sus antecedentes posrevolucionarios en 1922 cuando se crea la Confederación Nacional de Administración Pública (CNAP).

Los trabajos de Blanco (1980), Pardo (1996) y Haro Bélchez (2000) abordan el estudio histórico de la administración pública en México²⁵. Estos autores se enfocan a estudiar el desarrollo del empleo público. El cuadro 7 resume las principales acciones que en materia de profesionalización de los servidores públicos se desarrollaron en la APF, con base en la aportación del trabajo de Haro Bélchez (2000). Cabe destacar que este cuadro incluye las principales acciones que se han desarrollado tras la aprobación de la LSPC por parte del Congreso y su publicación en el DOF.

Por otra parte, siguiendo la clasificación de las etapas que ha transitado la APF de Pardo (1995). Habría que mencionar cuatro etapas en las cuales se agrupan los esfuerzos por establecer un SCC en México. La primera etapa comprende el periodo de 1924-1940, la segunda el periodo de 1940 a 1982, la tercera de 1982 al 2000 y, finalmente, la cuarta de 2001 al 2004.

²⁵ Complementarios a los trabajos de Blanco (1980), Pardo (1995, 1996, 1999) y Haro Blechez (1991, 1998, 1999, 2000a, 2000b) están los trabajos desarrollados en la materia por Arellano (1998, 2000, 2003), Cabrero (1995, 1997, 1999), Guerrero Amparán (1998, 1999, 2000), Omar Guerrero (1981, 2000), Méndez (1994, 1998, 1999, 2003), González (1998), Gil Villegas (2001), Herrera (2003), Martínez Puón (2001, 2003), Moreno (2003), Torres (1997), García (1997), Moctezuma y Roemer (1999), Uvalle (1998, 1999, 2000), Sánchez González (1997, Ramírez (1998), Sánchez Chávez (1998),

Cuadro 7. Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en la APF

Año	Acciones Relevantes en cuanto al SCC de la APF
1917	Promulgación de la CPEUM
1922	Creación de la Confederación Nacional de la Administración Pública
1925	Expedición de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro; Publicación de la Nueva Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes
1929	Reforma al art. 73, frac. X constitucional
1934	Emisión del Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la <i>Ley del Servicio Civil</i> y Reorganización del Servicio Exterior
1938	Aparece el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado
1939	Creación del Instituto de Formación Profesional
1941	Promulgación del nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión
1943	Creación de la 'Comisión Intersecretarial'
1947	Expedición de la Ley de Seguridad Social
1959	Creación del Instituto de Seguridad de los Servidores al Servicio del Estado (ISSSTE)
1963	Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE). Nace CPyAP en la FCPyS
1965	Creación de la Comisión de Administración Pública (CAP)
1967	Informe sobre la Administración Pública de la CAP
1971	Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal (1971-1976); y creación de la Dirección General de Estudios Administrativos y de la Dirección General de Programación Económica y Social
1972	Creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (CRHGF) y establecimiento de Comités Técnicos y el Grupo de Oficiales Mayores
1974	Realización del Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal
1975	Reformas a la LFTSE, creación del INAP y del CNCPyAP. Se imparte CPyAP en la ENEP-Acatlán
1976	Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal (1976-1982) y Descalificación del Catalogo de Empleos de la federación. Nace la LOAPF.
1979	Presentación del Programa General para mejorar la Administración y Desarrollo de Personal al Servicio del Estado y creación de la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal
1980	Reforma a la LOAPF; y, mejoramiento de las acciones de la SPP
19826	Creación de la Coordinación General de Modernización de la APF y Nuevo Catalogo de Puestos del Gobierno Federal
1983	Reformas al Reglamento Interior de la SPP y Creación de la <i>Comisión Intersecretarial del Servicio Civil</i>
1985	Reestructuración del Sector Público
1989	Presentación del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)
1989	Creación del Sistema de Especialistas en Hidráulica
1990	Publicación de Instructivo que establece Reglas para la Compatibilidad de Empleos
1992	Reforma a la LOAPF; Institución del Sistema de Ahorro para el Retiro: SAT; y, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
1993	Creación del Reconocimiento a la Carrera Magisterial; Instauración del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI; e, Integración del Sistema Profesional Electoral (IFE)
1994	Publicación del Estatuto del Servicio Profesional Agrario; y, Reformas a la Ley del Servicio Exterior
1995	Presentación del Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)
1995	Cambios en la estructura orgánica de la SHCP
1996	Publicación del PROMAP (1996-2000); Cambios en la estructura orgánica SHCP; e, instauración de la carrera administrativa en el IFE; y, diseño del Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos
1998	Ampliación de la cobertura del SPE (IFE) y Creación del Centro de Formación y Desarrollo (IFE)
1999	Nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral (IFE)
2001	Presentación del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) y del PNCTDA (2001-2006)
2003	<i>Ley del SPC de la APF</i> ; creación del <i>Consejo Consultivo del SPC</i> ; y, Nuevo Reglamento Interior de la SFP: creación de la <i>USPRHAPF</i>
2004	<i>Reglamento de la LSPC, Lineamientos de la USPRH y Proyecto de PSPC (2004-2006)</i>

Fuente: elaborado por el autor

La **primera etapa (1924-1940)** estuvo caracterizada por el debate sobre la necesidad de establecer o no un SCC en México. Derivado de este debate se tuvo como resultado la emisión del Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil (1934) pero nunca se vio materializada dicha ley. Y en cambio se promulgó más tarde el Estatuto de los Trabajadores del Estado (1938), estableciéndose la distinción entre los trabajadores de confianza y los trabajadores de base.

Con el Estatuto se distinguía a los empleados del Estado que creaba por un lado un grupo de servidores públicos (funcionarios no electos) que debían dotar de capacidad técnica al servicio público, como es el caso del *personal de base*, y, por el otro, un grupo de servidores que permitieran dotarle de capacidad y certeza al ejecutivo federal (funcionarios electos) de que sus políticas y programas serían realizados, se domino *personal de confianza*²⁶. Al mismo tiempo, en este periodo se establecieron las bases de control político de los primeros vía los sindicatos, como elementos de control corporativista.

Dicho arreglo fue ampliamente funcional para el gobierno, como señala Haro Bélchez (2000), al grado tal que, en los años siguientes, se dedicó a ampliar los beneficios de los empleados de base como es el caso de las prestaciones sociales, la creación del Instituto de Seguridad de los Servidores y Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, y, la emisión de la Ley Federal de los Trabajadores el Servicio del Estado (LFTSE) en 1963, que reglamenta el apartado B del Art. 123 constitucional, el cual sigue manteniendo la distinción entre trabajadores de confianza y de base.

²⁶ Al respecto cabe señalar que el funcionamiento del servicio público en México se ha caracterizado por dos lógicas encontradas que desincentivan y corrompen la función pública. Por un lado, un sistema de lealtades dentro de los funcionarios de alto nivel (trabajadores de confianza), donde no existe una estabilidad laboral y los criterios de ingreso y ascenso en la jerarquía administrativa son los juicios personales del jefe superior inmediato; mientras que por el otro, donde sí existe una carrera administrativa como es el caso de los trabajadores de base, la excesiva protección laboral aunada a criterios que privilegian la antigüedad más que al desempeño, han conllevado a la ineficiencia, el desprestigio y al conformismo.

Antes de proseguir con la exposición de las otras tres etapas considero importante destacar la diferencia entre los trabajadores de base y de confianza²⁷. Respecto a los primeros, los '*trabajadores de base*' se caracterizan porque: a) el ingreso es un proceso que se realiza a través del Sindicato, b) la formación está condicionada a una Comisión Mixta de Escalafón que determina el tipo de capacitación que debe recibir un trabajador, c) la evaluación privilegia la antigüedad más que el desempeño, d) la promoción está dada por la permanencia en tanto que gozan de inamovilidad en el puesto, y d) la separación sólo se da por jubilación o fallecimiento. Dos factores hacen de este grupo de trabajadores un sistema de personal rígido y altamente difícil de administrar, el papel de los sindicatos y el derecho de inamovilidad y permanencia.

Respecto a los segundos, los '*trabajadores de confianza*' se caracterizan porque: a) el ingreso es derivado de una decisión discrecional por parte del jefe superior; b) la formación está condicionada a la pertenencia de un grupo o '*camarilla*'²⁸ así como a las necesidades y oportunidades del momento; c) la evaluación se caracteriza por criterios discrecionales siendo clave, uno de ellos, el de la '*lealtad al jefe*'; d) la promoción está dada también por aspectos discrecionales siendo reconocido que se carece por parte de los servidores públicos de este tipo de cualquier grado de estabilidad laboral; y d) la separación es impredecible a expensas de gozar del voto de confianza del jefe o de que siga en su puesto y no sea removido o readscrito a otra posición. Para mayores detalles ver el cuadro 8.

²⁷ Como se discutirá en el capítulo cuatro de esta investigación, la LSPC es una ley de carácter administrativo que queda delegada a segundo término por una ley laboral como el caso de la LFTSE de carácter reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional. Es decir, en pocas palabras, puede existir la categoría de servidor público de carrera pero a final de cuentas ante los tribunales sólo hay dos figuras jurídicas que puede tener: servidor público de confianza o servidor público de base.

²⁸ Lansgton, Joy (2000) cuenta con un estudio detallado de los grupos políticos en México. Y llega a la conclusión de que dos son los factores condicionaban la pertenencia a un grupo o camarilla entre la clase político-administrativa mexicana del siglo XX: a) la lealtad y b) la capacidad de dar resultados.

Cuadro 8. Comparación de Trabajadores de Base y de Confianza

Carrera Administrativa	Trabajador de Base	Trabajador de Confianza
	Deficiente (Burocratización)	Inexistente (Sistema de Lealtades)
Ingreso	Proceso en el que participan el sindicato y la administración de forma conjunta, a través de las Comisiones Mixtas de Escalafón en cada dependencia	Decisión discrecional descentralizada y desconcentrada que va del mando superior hasta el nivel mínimo en cada dependencia (por lo regular es el Subdirector que nombra a los Jefes de Departamento)
Formación	Basado principalmente en la antigüedad que se tenga dentro de la dependencia y que exige un mínimo de 6 meses en la plaza del grado inmediato inferior a la cual se concursa -Concurso Cerrado-	Basado, en la mayoría de los casos, en la lealtad o compromisos hacia el jefe inmediato superior o el equipo (camarilla) de trabajo -Designación Arbitraria-
Evaluación	Privilegia la antigüedad más que el desempeño	Impera la discrecionalidad en los criterios de evaluación siendo el fundamental: 'la lealtad al jefe' aunque no implica que el buen desempeño sea totalmente excluido
Desarrollo	Gozan de permanencia e inamovilidad, así como de una carrera administrativa progresiva 'limitada' (hasta el nivel máximo de jefe de oficina)	No gozan de permanencia (la tendrán hasta 2006 con la LSPC) o estabilidad en los cargos. Alta rotación de los servidores públicos.
Separación	Se abandona la organización por jubilación o fallecimiento	Impredecible
Normatividad en materia de Recursos Humanos en México	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles (LPERC) Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) Reglamento de la LSPC Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 Agenda de Buen Gobierno 2001-2006 Lineamientos de operación del SPC Manual de Normas Presupuestarias para la APF	

Fuente: Elaboración propia del autor

En la **segunda etapa (1940-1982)**, las acciones estuvieron encaminadas a mantener un clima de cooperación entre los servidores públicos y el gobierno, para lo cual se ampliaron sus derechos laborales mientras que la administración realizaba los cambios de fachada que consideraban necesarios (Pardo 1995a). Durante este periodo se tienen avances como la creación de la Comisión de Administración Pública (1965), el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal (1971), la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (1972), el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal (1976) y la publicación de la Ley Orgánica de la APF (1976).

En la **tercera etapa (1982-2000)** toman un nuevo impulso las acciones para el establecimiento de un SCC en México. En esta etapa se generó una mayor discusión, propuestas y acciones para su implementación, aunque las estrategias llevadas a cabo por parte del gobierno federal siguieron condicionadas a las prioridades de la agenda política. En este periodo se distinguen claramente los esfuerzos de los sexenios de 1982-1988 (Miguel de la Madrid), el de 1988-1994 (Carlos Salinas) y el de 1994-2000 (Ernesto Zedillo).

En el *sexenio de 1982-1988*, se crearon la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, cuyo objetivo consistió en planear, normar y sistematizar la función pública; y la Dirección General de Servicio Civil, ésta última como unidad administrativa adscrita a la SPP (1983) encargada de normar, coordinar y evaluar al SCC de la APF. Con estas acciones se buscaba en el periodo de la 'renovación moral' establecer un SCC en el ámbito central, dentro de la APF. Estas acciones no tuvieron éxito debido a las presiones económicas que llevaron al gobierno a una reestructuración dentro del sector público derivada de la crisis económica que en 1982 produjera la caída de los precios del petróleo.

Por tal motivo, los esfuerzos de reforma administrativa se dejaron de lado durante este sexenio para atender los problemas derivados de la crisis económica, por lo cual se observa un énfasis en abatir y contener los gastos corrientes lo cual incluye una reducción en el número del personal público (Blanco, 1995: 8) y de estructuras administrativas, como fue el caso de la Coordinación General de modernización de la APF (Bélchez, 2000: 13) y la privatización de empresas públicas (Pardo, 1995: 3).

Durante el *sexenio de 1988 a 1994*, en lugar de una estrategia central por instaurar un SCC se avanza en el establecimiento de modelos de servicio civil descentralizados. Con ello, se da un avance gradual en los esfuerzos de contar con una APF regida bajo un sistema general o modelos descentralizados de SCC.

En este sexenio, se reforma la LOAPF con lo que desaparece la SPP y se establece que la SHCP vuelva a asumir sus funciones (1992). Aunado a ello, dentro de la SHCP se crea la Dirección General de Normatividad y Desarrollo de Personal a partir de la fusión de las Direcciones Generales de Servicio Civil y de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles. Al tiempo que, de forma específica, se realizan acciones para instaurar el servicio civil dentro de la APF, mediante la creación de: el Sistema de Especialistas en Hidráulica dentro de la CNA (1989); la Carrera Magisterial (1992); el Instituto de Capacitación de la PGR (1993); el Servicio Profesional Electoral del IFE (1993); el Sistema Integral de Capacitación del INEGI (1993); y, el Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria (1994), así como una la reforma del Servicio Exterior Mexicano (1994).

Durante, el *sexenio de 1994-2000*, se planteó dentro del PND y el PROMAP (1995-2000) que se instrumentaría un SCC como eje de la profesionalización y dignificación de los servidores públicos. Sin embargo, sus acciones se caracterizaron por contar con una propuesta de reforma administrativa tibia y superficial (Guerrero Amparan, 1998: 4) que no logró impactar en el establecimiento del servicio civil dentro del Gobierno Federal.

Las acciones llevadas a cabo en este periodo incluyen, en el ámbito central, el compromiso de una reforma de gobierno que buscaba hacer más eficiente y transparente a la APF vía la dignificación y profesionalización del servicio público (PROMAP 1996: 11); la creación de las Unidades de Servicio Civil en la SHCP y la Unidad de Desarrollo Administrativo en la SECODAM (1996); el desarrollo del Programa de Evaluación del Desempeño sustentado en los convenios de desempeño y en la Nueva Estructura Programática –NEP-; y, el ‘*impasse*’ que se generó entre la SHCP y la SECODAM en la propuesta de un SCC en la APF (Guerrero Amparan, 2000: 6).

Finalmente, la cuarta etapa (2000-2004) comprende los esfuerzos que en la materia ha desarrollado la actual administración en materia de promoción y establecimiento de un SCC en la APF. Para ello, dentro del PND (2001-2006), el PNCTDA y la Agenda de Buen Gobierno (ABG) ha quedado planteado el compromiso por desarrollar los recursos humanos de la APF, considerados como el elemento central de la estrategia para combatir la corrupción y fomentar la transparencia.

- a) Se busca impulsar el cambio hacia un Gobierno de calidad, a través de la formación de servidores públicos que impriman a su gestión un enfoque de innovación, calidad y compromiso en un marco de valores éticos.
- b) La creación de condiciones de trabajo y oportunidades para el servidor público que privilegien el buen desempeño, el reconocimiento de éste para su promoción, adecuada remuneración y certidumbre a su vida laboral, a partir de la evaluación continúa de su desempeño.

(PND: 32-34, 49-50, DOF 30-III-2001)

En este sentido, la SFP (antes SECODAM) planteó en su programa institucional (PNCTDA) como uno de los elementos más importantes: el fomento al desarrollo administrativo.

- “proyectos para revisar las remuneraciones, programas de reclutamiento, selección, sensibilización, capacitación y promoción del personal que labora en las áreas de la APF susceptibles a la corrupción por inequidad en las percepciones, debido a una inadecuada formación”.

(PNCTDA, 2002:50-53)

A partir de lo cual se ha planteado desarrollar dentro del sexenio actual, un SCC en la APF que ya fue aprobado por el legislativo mediante la LSPC del 10 de abril de 2003. Para ello, la SECODAM ha cambiado su nombre a SFP conforme a las nuevas atribuciones adquiridas y se ha reorganizado administrativamente a efecto de contar con la capacidad de respuesta para el reto de coordinar y administrar el SPC de la APF. De tal modo, la UDA se transformó en un primer momento a SDSA (2001) para después dar lugar a la SAFP (2003); y se creó la USPRH con la publicación del nuevo reglamento interior.

En documentos adicionales como el de la Agenda de Buen Gobierno²⁹ que emitió la Presidencia de la República en aras de clarificar el rumbo y la misión gubernamental, se plantea que una de sus seis líneas estratégicas es el desarrollo de un 'Gobierno de Profesional'.

- "Atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país".

(ABG, 2002: 17)

En la ABG se plantea el gobierno federal 9 líneas estratégicas para el desarrollo de un 'gobierno profesional'. Estas líneas son:

- 1) el desarrollo de una infraestructura administrativa, 2) la profesionalización de los servidores públicos, 3) la adopción del criterio del mérito e igualdad de oportunidades para el ingreso y el desarrollo de las personas en la APF, 4) la capacitación profunda, extensa y dirigida del personal, 5) el establecimiento de un sistema de mejoramiento del desempeño, 6) la promoción de un ambiente cultural orientado a resultados, calidad y eficiencia, 7) la mejora continua del clima laboral, 8) el establecimiento de un nuevo marco de relaciones laborales y 9) la implementación del SPC (ABG, 2002: 18-21).

La estrategia básica de esta cuarta etapa consiste en el establecimiento de un SCC con una cobertura no tan amplia, enfocada únicamente a las instituciones que conforman la APF centralizada. Al mismo tiempo, que la operación y desarrollo del SCC es descentralizado quedando en responsabilidad de las propias instituciones. El gobierno federal, a través de la SFP, normara y vigilara su operación de manera central. En el capítulo 4 se expondrán más a detalle las acciones y resultados que a la fecha se han realizado y logrado en la materia.

²⁹ La Agenda de Buen Gobierno (ABG) fue presentada por el presidente el 6 de noviembre de 2002 en el 2do. Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública. La ABG plantea seis estrategias: 1) Gobierno Eficiente, 2) Gobierno de Calidad Total, 3) Gobierno Profesional, 4) Gobierno Digital, 5) Gobierno con Mejora Regulatoria y 6) Gobierno Honesto y Transparente. La primera estrategia consiste en hacer más con menos; la segunda en el compromiso con la calidad de los servicios que se ofrece a la ciudadanía; la tercera en atraer y retener a los mejores elementos; la cuarta en aprovechar las tecnologías de la información; la quinta en eliminar trámites gubernamentales; y, la sexta en un ambiente ético y transparente. Estas estrategias son lideradas por la SFP a través de sus distintas unidades administrativas en coordinación con la OPIG.

Para concluir este primer apartado, se puede observar en la figura 5 las acciones realizadas por el gobierno federal en aras de instaurar un SCC en la APF. Estas acciones comprenden la creación de unidades especializadas, la emisión de normas y la propuesta de programas de trabajo, entre otros aspectos.

Respecto a la creación de unidades u organismos especializados están, por mencionar algunos: la Confederación Nacional de Administración Pública de 1922, la Comisión Intersecretarial de 1943, la Comisión de Administración Pública de 1965, la Dirección General de Estudios Administrativos de 1971, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal de 1972, la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal de 1979, la Coordinación General de Modernización de la APF de 1982, la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil de 1983, la Unidad de Servicio Civil de 1984, la Unidad de Desarrollo Administrativo de 19XX y la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos de la APF del 2003.

En cuanto a la regulación y normatividad emitida que impacta en la gestión de los recursos humanos del gobierno federal y que ha estado encaminada en la profesionalización de los servidores públicos o el establecimiento de un SCC destacan: la Ley de Funciones Civil y de Retiro de 1925, el Acuerdo para la Ley del Servicio Civil de 1934, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, la Ley de Seguridad Social de 1947, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, la Ley Federal de Transparencia de 2002, la Ley del Servicio Profesional de Carrera de 2003 y el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de 2004.

Por otra parte, los programas específicos que en la materia se han desarrollado son diversos, entre los que cabe mencionar: el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal de 1971, el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal de 1976, el Programa General para mejorar la Administración y Desarrollo del Personal al Servicio del Estado de 1979, los Programas Nacionales de Desarrollo de 1989, 1995 y 2001, el Programa de Modernización de la Administración Pública de 1996, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo de 2001, y, en proyecto de elaboración, el Programa del Servicio Profesional de Carrera.

Finalmente, en cuanto a otros modelos de SCC desarrollados en la APF destacan en la línea de tiempo, mostrados en recuadro, las experiencias de: el SEM de la SRE (1934, 1994), el SEH de la CNA (1989), el SFC del SAT (1992), la Carrera Magisterial de la SEP (1993), el SIP del INEGI (1993), el SPA de la Procuraduría Agraria (1994) y el SPE del IFE con sus modificaciones (1993, 1996 y 1999). A continuación, se hace un recuento de estas experiencias en aras de analizar la estructura de sus respectivos modelos de SCC. La revisión de estas experiencias se realiza con base en los 5 elementos que definidos como elementales de todo servicio civil: a) el ingreso, b) la formación, c) el desarrollo, d) la evaluación y d) la separación.

2.2. Experiencias Exitosas en la APF

Los esfuerzos en materia de implantación de servicios civiles de carrera en México son variados y de diversa índoles. Se tienen avances en la materia tanto en los niveles de gobierno estatal y municipal³⁰, así como en los distintos poderes de la Unión. Algunos ejemplos de estos modelos son:

La *Carrera Judicial* que cuenta con un reglamento específico en la materia de 1997; la *Carrera Magisterial* que inicia con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación básica de 1999; la profesionalización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (1998); el *Servicio Profesional* del IFE con su Estatuto publicado en 1996 y reformado en 1999; el *Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público* de la Federación que inicia a partir de 1993; el *Servicio Profesional Agrario* que comienza en 1994 con la publicación de su respectivo Estatuto; el *Servicio Fiscal de Carrera* del SAT que se basa en su Estatuto de 1995 y reformado en 1997; el *Servicio Exterior Mexicano* que se modifica en 1994 con las reformas a su Ley; de 1934; el Sistema de Especialistas en Hidráulica de 1989; el Sistema Integral de Profesionales del INEGI que surge con el Acuerdo de 1994; el Servicio Civil Legislativo que se crea con las reformas a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión de 2000 y la publicación de su Estatuto en 2001; y, la más reciente de todas, el Servicio Profesional de Carrera de la APF que se crea con la ley de 2003 y se regula con su respectivo reglamento de 2004 y diversas disposiciones normativas (acuerdos, lineamientos, etc.) emitidos por la SFP.

³⁰ El trabajo coordinado por el INAP (2000a y 2000b) de la profesionalización de los gobiernos locales en México presenta un amplio estudio de las acciones que en la materia han realizado los gobiernos estatales; asimismo, Haro Béchez (2000) realiza una comparación de las distintas normatividades que en materia de servicio civil han desarrollado los gobiernos estatales y trabajos promovidos por el INAFED (antes CEDEMUN) han comenzado a generar estudios en materia de la profesionalización de los servidores públicos municipales en México. De estos, cabe destacar el proyecto de profesionalización de los gobiernos locales y los distintos foros que se han promovido con la participación de ponentes como reconocidos académicos, consultores internacionales y funcionarios públicos municipales.

De todas estas experiencias, la presente investigación aborda ocho de ellas. La selección estuvo condicionada por criterios como el de accesibilidad de información relevante con su respectivo marco normativo (ver cuadro 9), la relación de semejanza con las condiciones a las cuales se encuentra el SPC de la APF y las limitaciones propias de la investigación (tiempo, cobertura, oportunidad, etc.). Se trata de estudiar casos específicos que permitan poner en práctica el análisis sustentado en los cinco elementos descritos en el apartado metodológico de este trabajo, al mismo tiempo que se identifican las particularidades y semejanzas de dichos modelos con el SPC de la APF.

Antes de realizar el estudio detallado de estas experiencias, se observó a grandes rasgos que, en materia de **ingreso**: la mayoría de los modelos realizan concursos de oposición aunque sólo el Servicio Profesional Electoral establece un periodo provisional o temporal antes de otorgar el nombramiento a los aspirantes a ingresar. También es destacable que se considere en varios de ellos el reingreso o reincorporación.

En materia de **formación**: la experiencia muestra desde esfuerzos por crear áreas especializadas de formación, como en el caso del Servicio Exterior Mexicano con el Instituto Matías Romero, la Comisión del Servicio Profesional Agrario y el Servicio Profesional Electoral con el Centro de Formación y Desarrollo, hasta situaciones tan desarticuladas como el apoyo con licencias u horarios especiales en el Sistema Integral de Profesionalización del INEGI o los requisitos definidos en el ingreso del Sistema de Especialistas en Hidráulica de la CNA.

Respecto a la **evaluación** a la que se someten sus miembros, se trata de un elemento con situaciones diversas, por un lado, el Servicio Profesional Electoral, el Servicio Exterior Mexicano y el Sistema de Especialistas en Hidráulica consideran que debe ser realizada con la participación del jefe superior

jerárquico. Por otro lado, a través de la evaluación es como se realizan las promociones y ascensos, Carrera Magisterial y Servicio Profesional Agrario.

En cuanto al **desarrollo** de los miembros, la mayoría concuerda que se debe de realizar con base en las necesidades y los recursos de la institución; aunque lo notorio es que se incorpora la noción del mérito como un elemento adicional a la antigüedad y la eficiencia para el desarrollo de una carrera administrativa. Para esto, tanto el Servicio Exterior Mexicano como el SCC de la PGR establecen que dicho desarrollo debe estar realizado con base en concursos de oposición.

Finalmente, la **separación** es analizada, en todos los casos, a partir de las causas o condicionantes del retiro del servicio civil. Las principales causas, descritas en común, son la renuncia, la destitución o el cese de alguno de sus miembros. Y en tres casos se establece como una condicionante del retiro la reprobación de la evaluación., Servicio Profesional Electoral, Servicio Profesional Agrario y Sistema de Especialistas en Hidráulica (ver cuadro 10).

Cuadro 9. Marco normativo de los sistemas de servicio civiles de carrera en la experiencia mexicana

Institución	Soporte Normativo	Fecha de Expedición del Documento
1. Carrera Judicial	Ley Orgánica del Poder Judicial y Reglamento de la Carrera Judicial	Ley Orgánica del Poder Judicial, Themis, 1997 mayo de 1995
2. Carrera Magisterial	Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación Básica	Revaloración de la carrera Magisterial 1999
3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Dato no disponible	Propuesta de Visión multidimensional, 1997
4. Director general de la Secretaría de Desarrollo Social	Convocatoria la Jornada, Reforma, el Universal	Febrero de 1999, 14 y 15 de julio de 1998, DOF 13 Septiembre de 2001
5. Instituto Federal Electoral	Estatuto del IFE, COFIDE	16 de marzo 1999
6. Servicio Civil de la PGR Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación	Ley Orgánica de la PGR y su Reglamento Reglamento del MP, DOF 17-V-1993, Reglamento del P.JF DOF 26-III-1993	Código de Ética del MPF DOF 26-III-1993, Ley Orgánica de la PGR, artículo 33, Diario Oficial de la Federación, 10 de mayo de 1996
7. Servicio Exterior Mexicano	Ley y Reglamento del SEM	1994
8. Servicio Profesional Agrario	Estatuto del Servicio Profesional Agrario Reglamento Interior 11-VII-1995, 30-III-1998, 6-V-1981	Estatuto del servicio Profesional Agrario Diario Oficial de la Federación Artículos 28 y 29, 11 de Abril de 1994 o 14 de septiembre de 1994
9. Sistema de Administración Tributaria	Ley del SAT; Reglamento interior del SAT; Estatuto del servicio Fiscal de Carrera, DOF, 15-XI-1995	DOF 30 de junio de 1997
10. Sistema de Especialistas en Hidráulica	Folletos informativos 16-I-1989	1989
11. Sistema Integral de Profesionales del INEGI	Acuerdo del Sistema Integral de Profesionales	Acuerdo por el que se establecen las Reglas del sistema de Profesionalización del INEGI, Artículo 87, Diario Oficial de la Federación Artículo, 11 de Noviembre de 1994
12. Poder legislativo	Acuerdo	DOF 31 marzo 1999
13. Auditoría Superior de la Federación	Ley de Fiscalización Superior Art. 85, Estatuto del Servicio Civil de Carrera	Ley de Fiscalización Superior, Estatuto del Servicio Civil de Carrera
14. APF Centralizada y órganos desconcentrados	SPC	LSPC 10 Abril 2003 DOF

Fuente: Elaboración propia del autor

Cuadro 10. Comparación de las Experiencias de SSC en la APF

	Ingreso	Formación	Evaluación	Desarrollo	Separación
Servicio Profesional Electoral	Temporal, provisional o definitivo. Se considera la reincorporación y la readscripción	Existe el Programa de Formación y Desarrollo y el Centro de Formación y Desarrollo	Se requiere la participación del superior jerárquico y del superior normativo	Está en función de las necesidades y los recursos con que cuente en IFE y por concursos	Por a) renuncia, b) retiro, c) incapacidad, d) fallecimiento, e) Por no acreditar el proceso de evaluación y f) destitución
Servicio Exterior Mexicano	En la rama diplomático-consular se realiza por oposición,	La formación, capacitación y actualización del personal de la SER corresponde al Instituto Matías Romero (IMR). En 1994 la SEP crea el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros. Esta a cargo de la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros	Se requiere la participación del superior jerárquico y del superior normativo Determinar las características, requisitos y perfiles que debe cubrir el docente para incorporarse o promoverse en el programa a través de seis factores	Se da por medio de concursos con base en el mérito, la antigüedad y la eficiencia	Por a) renuncia, b) retiro, c) incapacidad, d) destitución, e) Por no acreditar el proceso de evaluación
Carrera Magisterial	Debe cumplir con antigüedad y grados académicos específicos de acuerdo a su nivel y modalidad	De acuerdo a las necesidades de cada una de sus áreas de especialización. Se otorgan apoyos, licencias y horarios especiales para la formación de recursos humanos.	Determinar las características, requisitos y perfiles que debe cubrir el docente para incorporarse o promoverse en el programa a través de seis factores	Está en función de las necesidades y los recursos con que cuente en la Carrera magisterial	Renuncia, jubilaciones y defunción. Licencias con y sin goce de sueldo o ausencias injustificadas. Incapacidad
Sistema Integral de Profesionalización	Concurso de oposición. Existe mecanismo de revisión para los inconformes	De acuerdo a las necesidades de cada una de sus áreas de especialización. Se otorgan apoyos, licencias y horarios especiales para la formación de recursos humanos.	Se presenta anualmente a los titulares de las áreas, los planes y programas de trabajo.	Está en función de las necesidades y los recursos con que cuente el INEGI	renuncia, jubilaciones y defunción, abandono del empleo. Licencias con y sin goce de sueldo o ausencias injustificadas.
Sistema de Especialistas en Hidráulica	El ingreso es con base en concurso de oposición. Se exige un promedio mínimo de ocho en el concurso para ingresar.	Se basa en la preparación académica profesional y de posgrado que impacte en CNA	Se da por medio del jefe superior inmediato, y es validad por el gerente respectivo. Existe la auto evaluación de los miembros del sistema.	Está en función de las necesidades y los recursos con que cuente la CNA	Renuncia, jubilaciones y defunción. Por no acreditar el proceso de evaluación.
PGR-SSC	Con base en concurso de oposición. Por reingreso Por designación política	a) formación inicial, b) actualización, y c) especialización	Se cuenta con el sistema integral de evaluación del desempeño del personal sustantivo (SIED).	Se da por concurso interno. (aun cuando se considera que pueden participar miembros en servicios paralelos)	Por renuncia. Por invalidez o jubilación Por haber alcanzado el límite de edad. Por cese o destitución. Por estar inhabilitado física o mentalmente.
Servicio Profesional Agrario	Con base en concurso de oposición. Es requisito estar titulado o ser pasante de una carrera profesional relativa al sector agrícola.	La comisión (COSPA) del sistema, diseña y propone con programas de capacitación y desarrollo.	Busca asegurar el desempeño profesional de los servidores públicos. El ascenso se determina en función de la evaluación del desempeño.	Los miembros del Servicio son promovidos a la categoría inmediata superior obteniendo la titularidad en ésta.	Por renuncia. Destitución Por haber alcanzado el límite de edad para el desempeño del servicio. Por cese o destitución.
Servicio Fiscal de Carrera	Con base en concurso de oposición en igualdad de oportunidades y con base en el mérito.	Se cuenta con un sistema de plan de carrera que identifica los puestos. Busca la actualización y capacitación constante a través del desarrollo de técnicas y habilidades.	El objetivo primordial de este proceso es el de dirigir y ordenar los esfuerzos del SAT hacia la promoción de una nueva cultura organizacional.	Los miembros del Servicio son promovidos a la categoría inmediata superior obteniendo la titularidad en ésta.	Por renuncia. Por destitución Por cese.

Fuente: Elaboración propia del autor

2.2.1. El Servicio Profesional Electoral del IFE

El servicio civil de carrera del IFE se conoce con el nombre de “sistema profesional electoral” (SPE). Este sistema de servicio civil de carrera inicio en 1992, un año después de que se le dotará de autonomía al IFE. A la fecha sólo ha tenido una serie de reformas que dieron lugar al Nuevo Estatuto del SPE en 1999.

A la fecha el SPE cuenta con miembros, los cuales se sujetan a estrictos procesos de selección y evaluación. El IFE se ha destacado por contar con uno de los sistemas de servicio civil de carrera más avanzados en la APF.

A lo largo de 14 años de vida institucional el IFE cuenta a la fecha (2003) con más de 12 mil plazas de las cuales sólo 2359 están en el catálogos y puestos del SPE, 270 están en oficinas centrales y 2016 en los órganos desconcentrados es decir en el interior de la república. (López, Flores: 2004)

En el siguiente cuadro (11), se sintetizan las características de los elementos que conforman al SPE. Las variables de análisis son: el ingreso, la formación, la evaluación, el desarrollo y la separación de sus respectivos miembros.

Cuadro 11. Elementos del SPE del IFE

Variables:	Características	Especificaciones	Comentarios
1. Ingreso	<ul style="list-style-type: none"> • Puede ser a través de tres tipos: temporal, provisional o definitivo • Se considera la reincorporación y la readscripción 	<ul style="list-style-type: none"> • Se base en la Convocatoria Pública • Implica un Concurso de Oposición • Se basa en el Mérito y la Idoneidad del Personal • Se considera un periodo previo a la entrega del nombramiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Dos tipos de cuerpos: • Función Directiva y • Técnicos
2. Formación	<ul style="list-style-type: none"> • Se emite el Programa de Formación y Desarrollo • Esta a cargo del Centro de Formación y Desarrollo del IFE 	<ul style="list-style-type: none"> • Hay tres tipos de formación: a) Básica, b) Profesional y c) Especializada • Es obligatoria y cuenta para las Evaluaciones del Desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden participar Instituciones Educativas Externas • Es factor para definir la permanencia en el servicio
3. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Es la pieza fundamental para garantizar la profesionalización del servicio • Se requiere ka participación del superior jerárquico y del superior normativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Hay cuatro tipos: a) del desempeño, b) de aprovechamiento del programa de formación, c) global y d) especiales • Se aplican cédulas de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • Las evaluaciones están basadas en un promedio de ponderaciones individuales • Es la base para la permanencia, titularidad, , formación y promoción de los miembros
4. Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Implica la promoción en rangos o el ascenso en cargos • Está en función de las necesidades y los recursos con que cuente en IFE 	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye los incentivos (reconocimientos, beneficios o retribuciones) • Todo ascenso implica un Concurso de Oposición 	<ul style="list-style-type: none"> • La base reside en: a) méritos administrativos, b) calificación sobresaliente y c) acreditación de actividades académicas
5. Separación	<ul style="list-style-type: none"> • Puede ser de dos tipos: a) temporal –disponibilidad- o b) definitiva • Las causas de separación son: a) renuncia, b) retiro, c) incapacidad, d) fallecimiento y e) destitución 	<ul style="list-style-type: none"> • Los periodos de disponibilidad no pueden exceder los 2 años • La separación definitiva implica la conclusión de la relación laboral con el IFE 	<ul style="list-style-type: none"> • Se puede separar personal del servicio por causas de reestructuración o reorganización administrativa del servicio

Fuente: Elaboración propia del autor

2.2.2. El Servicio Exterior Mexicano de la SRE

El servicio civil de carrera de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es el denominado Servicio Exterior Mexicano (SEM) que se instauró en 1829 cuando el Presidente Vicente Guerrero expidió la primera Ley de Servicio Exterior mexicano, desde 1829 hasta 1994 existen un total de 29 Leyes y reglamentos del SEM (Ley del SEM, 1994: 5-6). La legislación vigente del SEM es del 4 de Enero de 1994 y en 2002 se modificó además de que el reglamento de la LSEM está en revisión.

El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México.

El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal, su dirección y administración está a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los lineamientos de la política exterior que señala el Presidente de la República de conformidad con sus facultades constitucionales.

La Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano (ver cuadro 12) es la encargada de los recursos humanos en la Secretaría de Relaciones Exteriores, está presidida por un Embajador de carrera del Servicio Exterior designado por el Secretario y, además, por el Oficial Mayor de la Secretaría, quien suplirá al Presidente en sus ausencias temporales, por el Director General del Servicio Exterior y de Personal, quien fungirá como secretario de la Comisión, por el Director General de Asuntos Jurídicos, por el Titular del Instituto Matías Romero y por un representante de cada uno de los rangos desde técnico-administrativo "C" hasta Coordinador Administrativo y de Tercer Secretario hasta Ministro que participará exclusivamente cuando se traten asuntos que afecten específicamente a miembros del rango que representa.

Cuadro 12. Elementos del SEM de la SER

Variables:	Características	Especificaciones	Comentarios
1. Ingreso	<ul style="list-style-type: none"> En la rama diplomático-consular se realiza por oposición, mediante concursos públicos anuales³¹ que se organizan en tres etapas eliminatorias y es requisito aprobar éstas tres: a) exámenes de conocimientos generales, b) elaborar un ensayo, examen médico, de inglés y entrevista, y c) 12 meses en el Instituto Matías Romero 	<ul style="list-style-type: none"> Se base en una Convocatoria de oposición Pública Se requiere por lo menos grado de Licenciatura para la rama diplomático consular. Y para la de técnicos administrativos nivel medio superior y un idioma. Se basa en el Mérito y la Idoneidad del Personal 	<ul style="list-style-type: none"> EL SEM se integra por: personal de carrera (que comprende las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa) personal temporal y personal asimilado.
2. Formación	<ul style="list-style-type: none"> La formación, capacitación y actualización del personal de la SER corresponde al Instituto Matías Romero (IMR), 	<ul style="list-style-type: none"> Prepararan recursos humanos de alto nivel analítico y técnico en materia de diplomacia, política internacional y política exterior de México Es obligatoria y cuenta para las Evaluaciones del Desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> Ofrece programas de educación continua Es factor para definir la permanencia en el servicio
3. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Es la pieza fundamental para garantizar la profesionalización del servicio Se requiere ka participación del superior jerárquico y del superior normativo 	<ul style="list-style-type: none"> La evaluación merece la calificación de satisfactoria o insatisfactoria y tiene dos objetivos básicos: a) Promoción de los, y b) Permanencia en el SEM 	<ul style="list-style-type: none"> En la rama diplomático-consular el examen de "media carrera", es determinante para ascender y mantenerse en el SEEM Es la base para la permanencia, titularidad, formación y promoción de los miembros
4. Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Implica la promoción en rangos o el ascenso en cargos Se da por medio de concursos Con base en el mérito, la antigüedad y la eficiencia 	<ul style="list-style-type: none"> Incluye los incentivos (reconocimientos, beneficios o retribuciones) Todo ascenso implica un Concurso de Oposición 	<ul style="list-style-type: none"> La base reside en: a) méritos administrativos, b) hay exámenes escritos y orales La movilidad es fundamental para continuar en el SEM
5. Separación	<ul style="list-style-type: none"> Puede ser de dos tipos: a) temporal – disponibilidad- o b) definitiva Las causas de separación son: a) renuncia, b) retiro, c) incapacidad, d) fallecimiento y e) destitución 	<ul style="list-style-type: none"> Los periodos de disponibilidad no pueden exceder los 2 años La separación definitiva implica la conclusión de la relación laboral con el IFE 	<ul style="list-style-type: none"> Se cesa por no aprobar cursos de formación. Por no haber movilidad por causa ajena a que no hay espacios por el mecanismo propio del SEM Por no aprobar el examen de media carrera

Fuente: Elaboración propia del autor

2.2.3. La Carrera Magisterial de la SEP

El esquema de Educación Básica, se formalizó en 1987 y terminó su vigencia en marzo de 1993, al concluir este periodo se inicia la Carrera Magisterial (sólo es para personal de base.) como un sistema de estímulos económicos que busca promover el mejoramiento de la calidad de la educación mediante el pago de un estímulo.

El Programa Nacional de Carrera Magisterial es un sistema de estímulos económicos de promoción horizontal para los profesores de Educación Básica (Preescolar, Primaria, Secundaria y Grupos Afines), en donde los profesores participan de forma voluntaria e individual, sólo si cubren todos los requisitos.

La Carrera Magisterial (ver cuadro 13), ha promovido la actualización, capacitación y profesionalización de los docentes, sin embargo no existen indicadores para evaluar el nivel de avance en la educación del País como lo muestran las encuestas hechas por la OCDE, donde ocupamos los últimos lugares en materia educativa.

Los procesos de inscripción y evaluación del Programa han generado una importante información ³² (hasta la VIII etapa se han aplicado 30'208,626 evaluaciones a alumnos y 3'652,639 a profesores 2001) cuyo aprovechamiento puede influir significativamente para mejorar el Sistema de Educación Básica.

³² Para analizar la información sobre el programa se recomienda la revisión de las estadísticas de las etapas del programa emitidas por la SEP.

Cuadro 13. Elementos de la Carrera Magisterial

Variables:	Características	Especificaciones	Comentarios
1. Ingreso	<ul style="list-style-type: none"> • Debe cumplir con antigüedad y grados académicos específicos de acuerdo a su nivel y modalidad • Cuenta con cinco niveles A, B, C, D y E. que son consecutivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se base en la Convocatoria solo para profesores de educación básica • Implica Concurso de posición • Se basa en el Mérito y las competencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Es para profesores de educación básica • Existen tres vertientes a) Docentes frente a grupo, b) Personal directivo y de supervisión, y c) profesores en actividades técnico pedagógicas
2. Formación	<ul style="list-style-type: none"> • En 1994 la SEP crea el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros • Esta a cargo de la Unidad de Normatividad y Desarrollo para la Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros (UNYDACT) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hay tres tipos de formación: a) Básica, b) Profesional y c) Especializada • Es obligatoria y cuenta para las Evaluaciones del Desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> • Es factor para definir la permanencia en el servicio • La formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación magisterial pasó a ser jurisdicción estatal.
3. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Es la pieza fundamental para garantizar la profesionalización del servicio • Tiene como finalidad determinar las características, requisitos y perfiles que debe cubrir el docente de educación básica para incorporarse o promoverse en el programa a través de seis factores 	<ul style="list-style-type: none"> • Los seis factores son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Antigüedad • Grado académico • Preparación profesional • Cursos de actualización y superación profesional • Desempeño profesional • Aprovechamiento escolar • Desempeño escolar • Apoyo educativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Las evaluaciones están basadas en un promedio de ponderaciones de un examen global a través de lo seis factores • Es la base para la permanencia, titularidad, formación y promoción de los miembros
4. Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Implica la promoción en rangos o el ascenso en cargos • Está en función de las necesidades y los recursos con que cuenta en la Carrera magisterial 	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye los incentivos (reconocimientos, beneficios o retribuciones) • Todo ascenso implica un Concurso de Oposición 	<ul style="list-style-type: none"> • La base reside en: a) antigüedad, b) grado académico respectivo, c) realizar evaluación de vertiente, d) evaluación global
5. Separación	<ul style="list-style-type: none"> • renuncia, jubilaciones y defunción • Licencias con y sin goce de sueldo o ausencias injustificadas. • Licencias médicas o licencias con goce de sueldo. 	<ul style="list-style-type: none"> • En el caso de las jubilaciones, el docente no pierde el estímulo toda vez que éste repercute en el sueldo y a otras percepciones • La separación definitiva implica la conclusión de la relación laboral con el • Al ser sindicalizados difícilmente se puede separar personal del servicio 	<ul style="list-style-type: none"> • Una vez alcanzado el último nivel de la carrera magisterial ya no hay estímulos. • La Carrera Magisterial tiene un alto costo pues sólo en el año 2000 alcanzó un monto de 16 mil millones de pesos que no justifica el avance en el nivel educativo del País.

Fuente: Elaborado por el autor con base en el Acuerdo SNTE-SEP y el Programa Nacional de Carrera Magisterial

2.2.4. El Sistema Integral de Profesionalización del INEGI

Las normas para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema Integral de Profesionalización (SIP) (ver cuadro 14) del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) están establecidas por el acuerdo SIP-INEGI emitido en 1994. El funcionamiento del Sistema esta coordinado por la comisión SIP-NEGI, la Comisión³³ SIP-INEGI es el órgano máximo de decisión del Sistema.

El SIP comprende cinco ramas de especialización con 11 categorías de puestos las cuales son:

- I. Estadística,
- II. Geografía,
- III. Informática,
- IV. Difusión,
- V. Administrativa.

El SIP, se integra en materia de recursos humanos por los siguientes subsistemas:

- I. Subsistema de profesionalización del Personal de Confianza
- II. Subsistemas del Personal de Confianza nombrado bajo las Normas Generales del Sector Público Federal, y
- III. Subsistema del Personal de Base.

No existe una correlación entre evaluación del desempeño y separación. El ingreso se da a cualquier nivel del sistema y no es requisito indispensable antigüedad en puestos inmediatos anteriores.

³³ La comisión SIP-INEGI sesiona las veces que sea necesario, o cuando menos una vez al año, con la asistencia mínima de 10 de sus miembros. Sus resoluciones se toman por mayoría de votos. En ausencia del Presidente del Instituto, preside las reuniones el suplente que él designe.

Cuadro 14. Elementos del Sistema Integral de Profesionalización (INEGI)

Variables:	Características	Especificaciones	Comentarios
1. Ingreso	<ul style="list-style-type: none"> • El ingreso es con base en concurso de oposición. • Existe mecanismo de revisión para los inconformes 	<ul style="list-style-type: none"> • Se base en la Convocatoria pública o cerrada en función del dictamen de la comisión. • Implica Concurso de posición • Se basa en el Mérito y las competencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden participar candidato externos además de internos (Base y de confianza), • Para obtener la titularidad se pide de un mínimo de seis meses • El personal de base y de confianza puede participar
2. Formación	<ul style="list-style-type: none"> • Se promueven acciones tendientes al desarrollo profesional y actualización permanente del personal del SIP, de acuerdo a las necesidades de cada una de sus áreas de especialización. • Se otorgan, apoyos, licencias y horarios especiales para la formación de recursos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hay tres tipos de apoyos: a) Becas, b) pago de matriculas y c) medias becas. • No es obligatoria 	<ul style="list-style-type: none"> • Es factor para definir la permanencia en el servicio • La formación puede ser impartida por agentes externos e internos... • El tiempo de los apoyos o becas debe ser el mismo tiempo que debe laborar el empleado. En el INEGI
3. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Es responsabilidad de los mandos superiores del instituto, presentar anualmente a los titulares de las áreas, • los planes y programas de trabajo, señalando clara y objetivamente sus metas, con el detalle suficiente que permita su medición. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es la pieza fundamental para garantizar la profesionalización del servicio 	<ul style="list-style-type: none"> • Se pretende que el jefe superior logre un programa adecuado, oriente, dirija, evalúe y retroalimente al personal a su cargo.
4. Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Implica la promoción en rangos o el ascenso en cargos • Está en función de las necesidades y los recursos con que cuenta el INEGI 	<ul style="list-style-type: none"> • Se realiza por medio de exámenes y concursos que determinan la promoción. • Todo ascenso implica un concurso de Oposición 	<ul style="list-style-type: none"> • Los exámenes son técnicos y psicométricos y se aplican para cada puesto y rama de especialización. • Todo nuevo ingreso al subsistema se debe realizar al rango mínimo.
5. Separación	<ul style="list-style-type: none"> • renuncia, jubilaciones y defunción, • abandono del empleo • Licencias con y sin goce de sueldo o ausencias injustificadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • En el caso de las jubilaciones, el docente no pierde el estímulo toda vez que éste repercute en el sueldo y a otras percepciones • Al ser sindicalizados difícilmente se puede separar personal del servicio 	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece una cláusula de separación por que el elemento no tiene confidencialidad. • Pérdida de confianza ³⁴

Fuente: Elaboración propia del autor

³⁴ Se entiende como pérdida de la confianza para motivo de baja del servicio público: a) Cuando el servidor público acumule tres o más suspensiones de sus funciones, y b) Las demás de igual manera graves que a juicio de la Comisión SIP-INEGI, requieran dar por terminados los efectos del nombramiento.

2.2.5. El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la CNA

La Comisión Nacional del Agua (CNA) en 1989, inicio su creación con los recursos transferidos de la extinta Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de entre los cuales se recibieron 37, 500 trabajadores, donde solamente el 9% de estos contaba con una formación académica a nivel profesional, por tanto, el problema inicial era una generalizada falta de personal calificado.

Ante esta situación, se puso en marcha diversos programas entre los que destaca el de “transformación de la fuerza de trabajo”, mediante el cual se redujeron las estructuras ocupacionales de la comisión y se utilizaron los recursos generados por la desincorporación para la contratación de personal calificado.

En 1989 se creó el Sistema de Especialistas en Hidráulica (ver cuadro 15), con el propósito de “incorporar e integrar un grupo multidisciplinario de profesionistas calificados, susceptibles de desarrollarse en el mediano y largo plazo, interesados en participar en la realización de los programas sustantivos de la institución, mejorar su capacidad de ejecución y dar continuidad a sus programas, mediante un plan de carrera institucional”.

En los años subsecuentes, se fueron realizando programas especiales y generales de reclutamiento y selección para atender proyectos prioritarios e importantes de las diferentes áreas sustantivas de la CNA, conforme a las necesidades plenamente justificadas y disponibilidad presupuestal, contando actualmente con 3,014 especialistas.

Cuadro 15. Elementos del Sistema de Especialistas en Hidráulica (SEH)

VARIABLES:	Características	Especificaciones	Comentarios
1. Ingreso	<ul style="list-style-type: none"> • El ingreso es con base en concurso de oposición. • Se exige un promedio mínimo de ocho en el concurso para ingresar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se basa en la Convocatoria pública o cerrada. • Se pide un 100% de créditos en el nivel superior. • DE acuerdo l puntaje obtenido se asigna el nivel de sueldo 	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden participar candidatos externos, prestadores de servicio social además de internos (Base y de confianza), • Quienes ingresen como pasantes a nivel licenciatura o postgrado cuentan con un año para obtener el grado.
2. Formación	<ul style="list-style-type: none"> • Se basa en la preparación académica profesional y de postgrado que impacte en la vida organizacional de la CNA 	<ul style="list-style-type: none"> • Es obligatorio obtener el grado 	<ul style="list-style-type: none"> • La formación puede ser impartida por agentes externos e internos...
3. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Se da por medio del jefe superior inmediato, y es validad por el gerente respectivo. • Existe la autoevaluación de los miembros del sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es la pieza fundamental para garantizar la profesionalización, ascenso y permanencia en el sistema • Existen cuatro categorías: 1(excelente, 2) bueno, 3) malo y 4) regular 	<ul style="list-style-type: none"> • Es factor determinante de la permanencia en la CNA. • Se busca un equilibrio entre el empleado, el jefe directo y el indirecto.
4. Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Implica la promoción en rangos o el ascenso en cargos • Está en función de las necesidades y los recursos con que cuenta la CNA 	<ul style="list-style-type: none"> • Se realiza por medio de exámenes y concursos que determinan la promoción. • Todo ascenso implica un concurso de Oposición 	<ul style="list-style-type: none"> • Los exámenes son técnicos y psicométricos y se aplican para cada puesto y rama de especialización. Todo nuevo ingreso al subsistema se debe realizar al rango mínimo del puesto al que se aspire.
5. Separación	<ul style="list-style-type: none"> • renuncia, jubilaciones y defunción, • Por no acreditar el proceso de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Por obtener regular resultado en el proceso de evaluación y determine su salida el comité. • Por obtener malos resultados en el proceso de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • Si no se obtiene el grado académico correspondiente en un año se da por terminada la relación laboral.

Fuente: Elaboración propia del autor

2.2.6. El Servicio Civil de Carrera de la PGR³⁵

La carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. Comprende los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.

La carrera policial, en sus diferentes niveles, se establece con carácter de obligatoria y permanente. Debe instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

La conducta de los miembros de las instituciones policiales se rige por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que inculquen estos principios.

Previo al ingreso (ver cuadro 16) de toda persona al Ministerio Público de la Federación, será obligatorio que la Institución realice la consulta respectiva al Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, conforme la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³⁵ La Agencia Federal de Investigación (AFI) se crea por Decreto del Ejecutivo el 1° de Noviembre de 2001. La creación de la AFI, responde a la necesidad de evolucionar el esquema que había operado la Policía Judicial Federal como policía reactiva, para dar paso a una policía investigadora basada en métodos y procedimientos específicos y bajo un perfil profesional que garantice eficiencia y eficacia en el combate a las estructuras delincuenciales, abatir la impunidad y coadyuvar para lograr una procuración de justicia pronta y expedita, el reglamento del SCC de la AFI esta en proceso de elaboración.

Cuadro 16. Elementos del SCC de la Procuraduría General de la República (PGR)

VARIABLES:	Características	Especificaciones	Comentarios
1. Ingreso	<ul style="list-style-type: none"> El ingreso es con base en concurso de oposición. Por reingreso Por designación política 	<ul style="list-style-type: none"> El sistema comprende: A) los agentes del Ministerio Público de la Federación, de sus Secretarías, b) la Policía Judicial Federal y c) Peritos Combina el mérito con la designación política 	<ul style="list-style-type: none"> Pueden participar candidatos, externos además de internos (Base y de confianza), y en algunos casos reingresos El personal de carrera puede ocupar cargos de designación especial (política). Se requiere acreditar un curso de formación de seis meses
2. Formación	<ul style="list-style-type: none"> Cuenta con: a) formación inicial, b) actualización, y c) especialización 	<ul style="list-style-type: none"> Es obligatorio participar en los procesos de formación para permanecer en el sistema... 	<ul style="list-style-type: none"> La formación puede ser impartida por agentes externos e internos (INACIPE) nacionales e internacionales.
3. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Se cuenta con el sistema integral de evaluación del desempeño del personal sustantivo (SIED). Existen cuatro áreas de evaluación. a) conocimientos y habilidades, b) conducta y personalidad, c) confiabilidad y comportamiento institucional, y d) calidad y resultados 	<ul style="list-style-type: none"> Es la pieza fundamental para garantizar la profesionalización, ascenso y permanencia en el sistema Existe además otros exámenes complementarios como las baterías de exámenes: médico, toxicológico, psicológico, de entorno social y poligráfico. 	<ul style="list-style-type: none"> Es factor determinante de la permanencia y promoción en la PGR. Se busca realizar evaluación de 360 grados.
4. Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Implica la promoción en rangos o el ascenso en cargos Se da por concurso interno. (aun cuando se considera que pueden participar miembros en servicios paralelos) 	<ul style="list-style-type: none"> Se realiza por medio de exámenes y concursos que determinan la promoción. La buena conducta es fundamental para ser promovido, esta calificación la otorga la dirección general de recursos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> Se toma en cuenta la antigüedad como factor fundamental.
5. Separación	<ul style="list-style-type: none"> Por renuncia. Por invalidez o jubilación Por haber alcanzado el límite de edad para el desempeño del servicio. Por cese o destitución. Por estar inhabilitado física o mentalmente para prestar los servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> Por obtener malos resultados en el proceso de evaluación. Se puede dar la restitución en el supuesto de que el servidor público no haya resultado responsable por las causas de su destitución. 	<ul style="list-style-type: none"> La separación de la institución fuera de renuncia, sólo puede ser causada por destitución o cese, o por haber alcanzado el elemento la edad limita.

Fuente: Elaboración propia del autor

2.2.7. El Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria

La procuración de justicia para los hombres y mujeres del campo tiene sus antecedentes en la época colonial, cuando el Protector Fiscal era responsable de pedir la nulidad de las composiciones de tierras que los españoles hubieren adquirido de indios, en contra de las cédulas reales o con algún otro título. En 1847, en el estado de San Luis Potosí se creó, por disposición de Ley del Congreso del Estado, la Procuraduría de los Pobres, que asistía no sólo a los campesinos, sino también a las personas desvalidas, denunciando las irregularidades ante las autoridades competentes y solicitando la inmediata reparación sobre algún exceso en cualquier orden.

El 17 de Abril de 1922 se constituyó una Procuraduría de Pueblos, dependiente de la Comisión Nacional Agraria. En 1953 por decreto Presidencial se integró la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con el objetivo de asesorar gratuitamente a los campesinos a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, y a los campesinos que hubieren sido dotados de las mismas, en los problemas jurídicos que se suscitaban con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses. Con la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas y, después, con la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria y con el Reglamento Interior publicado en el DOF el 7 de abril de 1989, se regularon en el artículo 17 las atribuciones de la Dirección General de Procuración Social Agraria.

Como resultado de las Reformas al Artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Ley Agraria, se creó la Procuraduría Agraria, como un Organismo Descentralizado de la APF, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se encarga de asesorar a los campesinos en sus relaciones jurídicas y orientarlos respecto de sus derechos y la forma de ejercerlos. El Servicio Profesional Agrario (ver cuadro 17) es un sistema de ingreso, permanencia y ascenso para el personal de carrera de la Procuraduría Agraria

Cuadro 17. Elementos del SPA de la Procuraduría Agraria (PA)

Variables:	Características	Especificaciones	Comentarios
1. Ingreso	<ul style="list-style-type: none"> • El ingreso es con base en concurso de oposición. • Es requisito estar titulado o ser pasante de una carrera profesional relativa al sector agrícola. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se considera n los conocimientos, la idoneidad y la experiencia • Además de la vocación de servicio social • Se asciende por escalafón, necesariamente las categorías A; B; C; D; E y F. • Para la categoría G existe designación Política 	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden participar candidatos, externos además de internos (Base y de confianza), • Se debe acreditar el curso de capacitación básica y la fase provisional. • Las designaciones políticas no representan más de la mitad del personal de carrera.
2. Formación	<ul style="list-style-type: none"> • La comisión (COSPA) del sistema diseña y propone con programas de capacitación y desarrollo. • Se da un curso de inducción de 5 semanas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es obligatorio participar en los procesos de formación para permanecer y ser promovido en el sistema... • La fase provisional es de 6 meses 	<ul style="list-style-type: none"> • La formación y acreditación de esta es necesaria para la permanencia en el sistema. • El personal capacitado es utilizado como capacitadores en los niveles estatal, regional o municipal.
3. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Busca asegurar el desempeño profesional de los servidores públicos. • El ascenso se determina en función de la evaluación del desempeño. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es la pieza fundamental para garantizar la profesionalización, ascenso y permanencia en el sistema • Existen comités dictaminadores que apoyan el sistema de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • Es factor determinante del ingreso, la permanencia y promoción en la PA. • Se tienen los siguientes ámbitos de evaluación: • Incorporación de becarios; • personal en fase provisional; • Ingreso al personal de carrera;
4. Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Implica la promoción en rangos o el ascenso en cargos • Los miembros del Servicio son promovidos a la categoría inmediata superior obteniendo la titularidad en ésta. • La promoción Se da solo a la categoría B • Mediante concurso se designan las categorías C, D, E, F y G. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se realiza por medio de exámenes y concursos que determinan la promoción. • Los puestos, que se ocupen por interinato de un miembro del Servicio Profesional con licencia, no se asignan con carácter de titular. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se toma en cuenta la antigüedad, la calidad en el trabajo, la experiencia, los conocimientos, y la idoneidad. • Para la promoción se toma en cuenta los resultados de la evaluación del desempeño profesional
5. Separación	<ul style="list-style-type: none"> • Por renuncia. • Destitución • Por haber alcanzado el límite de edad para el desempeño del servicio. • Por cese o destitución. 	<ul style="list-style-type: none"> • Por obtener malos resultados en el proceso de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se pierde la titularidad por licencia académica. • En la fase provisional se da la separación si no se acredita el curso respectivo.

Fuente: Elaboración propia del autor

2.2.8. El Servicio Fiscal de Carrera del SAT

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de autoridad fiscal. El SAT goza de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones, así como para la instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera (SFC, ver cuadro 18)

El Servicio Fiscal de Carrera tiene la finalidad de dotar al SAT de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, el cual esta sujeto a un proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objeto.

El personal del SAT se agrupa en tres categorías, de las cuales las dos primeras se integran con trabajadores de confianza y la última con trabajadores de base: El SAT cuenta con una comisión responsable para la organización y funcionamiento del SFC integrada por a) El Presidente; b) El Secretario Técnico de la Comisión del SFC y c) Los Administradores Generales de la Comisión del SAT.

El SAT para una mejor eficiencia cuenta con un código de ética que tiene como propósito definir y hacer públicos los principios que deben guiar la actuación de los funcionarios fiscales complementando las disposiciones que al respecto establece la comisión, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado (LFRASPSE), la legislación fiscal, aduanera y demás ordenamientos legales. Los principios que contempla son los de lealtad, probidad, responsabilidad, imparcialidad y justicia, integridad, vocación de servicio respeto y la excelencia.

Cuadro 18. Elementos del SFC del Sistema de Administración Tributaria (SAT)

VARIABLES:	Características	Especificaciones	Comentarios
1. Ingreso	<ul style="list-style-type: none"> El ingreso es con base en concurso de oposición en igualdad de oportunidades y con base en el mérito. 	<ul style="list-style-type: none"> Se considera n los conocimientos, la idoneidad y la experiencia Existen las siguientes etapas: <ul style="list-style-type: none"> a) Reclutamiento, b) preselección y c) selección. 	<ul style="list-style-type: none"> Pueden participar candidatos, externos además de internos (Base y de confianza), Se ingresa mediante exámenes psicológicos, y teórico-prácticos. Se considera la trayectoria laboral
2. Formación	<ul style="list-style-type: none"> Se cuenta con un sistema de plan de carrera que identifica los puestos. Busca la actualización y capacitación constante a través del desarrollo de técnicas y habilidades. 	<ul style="list-style-type: none"> Es obligatorio participar en los procesos de formación para permanecer y ser promovido en el sistema... Se cuenta con las siguientes vertientes: <ul style="list-style-type: none"> a) Profesionalización, b) capacitación y c) Apoyo a los procesos y d) apoyo a la cultura organizacional. 	<ul style="list-style-type: none"> La formación y acreditación de esta es necesaria para la permanencia en el sistema. El ascenso se determina en función de la evaluación del desempeño.
3. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> El objetivo primordial de este proceso es el de dirigir y ordenar los esfuerzos del SAT hacia la promoción de una nueva cultura organizacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Es la pieza fundamental para garantizar la profesionalización, ascenso y permanencia en el sistema Existe un inventario de recursos humanos y de la evaluación del desempeño personal. 	<ul style="list-style-type: none"> Es factor determinante del ingreso, la permanencia y promoción en el SFC Se realiza la evaluación mediante exámenes, la trayectoria laboral y la evaluación del desempeño. Y Quien obtienen la mejor calificación es ascendido.
4. Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Implica la promoción en rangos o el ascenso en cargos Los miembros del Servicio son promovidos a la categoría inmediata superior obteniendo la titularidad en ésta. 	<ul style="list-style-type: none"> Se realiza por medio de exámenes y concursos que determinan la promoción. Se da por convocatorias a nivel central, estatal y local, así como la aceptación de solicitudes de participación para someter a los candidatos que cumplan con los requisitos a la aplicación de exámenes. 	<ul style="list-style-type: none"> Se toma en cuenta la antigüedad, la calidad en el trabajo, la experiencia, los conocimientos, y la idoneidad. Los planes de carrera permiten identificar los puestos a través de los cuales pueden ascender los funcionarios fiscales.
5. Separación	<ul style="list-style-type: none"> Por renuncia. Destitución Por cese o destitución. 	<ul style="list-style-type: none"> Por obtener deficientes resultados en el proceso de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> El retiro se da por haber incurrido en alguna violación a la ley de RASPF.

Fuente: Elaboración propia del autor

2.3. Los obstáculos de un Servicio Civil de Carrera en la APF

En este tercer apartado, retomo los trabajos de García (1997), Guerrero Amparán (1999) y Arellano Gault (2000, 2003) respecto a los factores que habían impedido la instauración de un servicio civil en la APF o que amenazan el éxito de su posible desarrollo. Los investigadores y académicos que analizan críticamente la instauración de un modelo de servicio civil señala que los principales obstáculos para su implantación son: la competencia por los espacios políticos se impone a la cooperación (García, 1998; Merino, 1996: 13-14; Arellano, 2000, 2001 y 2003); de carácter político, jurídico y administrativo (Guerrero, 2000, 2002); los intereses político-administrativos y la fusión de estos cuerpos y los diversos ordenamientos jurídicos que regulan el accionar del servidor público (Martínez Puón, 2001: 21).

El punto de análisis es entender el por qué las propuestas y acciones anteriores a la LSPC que se habían propuesto no fructificaron. Asimismo, este acercamiento permite visualizar algunos de los retos que plantea el modelo de servicio civil derivado de dicha ley.

Para Guerrero Amparán (1999: 4-13) los factores que no permitieron la instauración del servicio civil de carrera en la APF fueron de tipo político, jurídico y administrativo³⁶. En los primeros destaca básicamente la fusión de las élites político-administrativas que se realizó por el corporativismo por una parte como instrumento de control social popular³⁷ y como instrumento de representación y

³⁶ Si bien con la LSPC se ha cumplido con un anhelo de los comprometidos con el servicio público, el decreto de esta no nos llevará a la profesionalización del servicio público, puesto que sola no tendrá razón de ser si no es acompañada con otros elementos de la reforma administrativa mencionados en este trabajo. Como ejemplo se tiene el caso del D.F. que con su ley aprobada en el 2000 aun no se tienen resultados evaluables. Además que al estar diseñada en términos de una burocracia centralizada no permitirá una adecuada flexibilidad y autonomía en el sistema y se corre el riesgo de fortalecer la burocracia y convertirla en un poder por sí misma.

³⁷ Entre las organizaciones que se utilizaron se encuentran el Comité Nacional de Organizaciones Populares (CNOP); Campesino: Confederación Nacional Campesina (CNC); Sindical: Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), Confederación de Trabajadores de México (CTM), Sindicato Nacional de los Trabajadores de la

de distribución del poder. Es decir, en México no ha estado clara la distinción entre los políticos electos y los altos funcionarios públicos, dado que la carrera política que ha llevado a la presidencia ha sido preponderantemente burocrática³⁸.

En cuanto a los factores jurídicos Guerrero Amparán señala: a) la marcada diferenciación de los diversos ordenamientos que regulan el accionar de los servidores públicos (Martínez, 2001: 11); b) la separación entre trabajadores de base y de confianza³⁹, y c) 'la selva semántica' derivada de la existencia de diversas interpretaciones en torno a la definición de "servidor público" (Guerrero, Omar 2001: 24), constituyendo lo que Haro Bélchez (1999) denomina "laberinto jurídico".

Los factores administrativos están ligados a la falta de una cultura administrativa basada en la eficiencia, eficacia, calidad en el servicio, rendición de cuentas, evaluación del desempeño y apertura a la opinión ciudadana. Por lo que según Guerrero Amparán, la administración pública ha perdido su legitimidad y ha adquirido una imagen de desprestigio creada por la corrupción, la ineficiencia, el autoritarismo, el nepotismo y el clientelismo

Por otra parte, otro obstáculo de este tipo fue el tan conocido conflicto entre la SCHP y la SECODAM que evidenció la ausencia de una cooperación intersecretarial así como la falta de metas comunes en materia de SCC en la APF. Este conflicto tuvo su origen y fundamento en la forma de definir la

Educación (SNTE), Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC).

³⁸ Para Guerrero Amparán es desde el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952) que se realiza esta fusión y se pierde la distinción entre administradores y políticos. Los intereses políticos iban de la mano con los intereses administrativos, bajo este esquema no era necesario un servicio civil de carrera. Situación que se ha revertido a partir de 1988 con una mayor competencia por el poder como muestran las elecciones federales de ese año.

³⁹ Según la LFTSE, reglamentaria del artículo 123 apartado B constitucional, en su artículo 5to., los trabajadores de confianza son aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República y los tipifica como a los que se confiere poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel Secretario de Estado, Subsecretario de Estado, Director General, Directores de Área, Adjunto, Subdirectores y Jefes de Departamento, así como los homólogos de los anteriores. Se incluye también los puestos que desempeñan las funciones de Inspección, Vigilancia, Fiscalización, Manejo de Valores, Auditoría, Control de Adquisiciones; Almacenes e Inventarios; Investigación Científica; Asesoría de Mandos Superiores; Secretarías Particulares; Agentes del Ministerio Público; las Policías y los miembros del Poder Legislativo y Judicial; mientras que en su artículo 6to. se establece, que los trabajadores de base son todos los no incluidos en el Artículo 5º y serán inamovibles.

metodología para la evaluación del desempeño de los servidores públicos, en tanto que la SHCP propuso centralizar, la SECODAM se inclinó a una mayor descentralización.

De ahí que se generaron diferentes criterios en la concepción y forma de profesionalizar a los servidores públicos así como en la idea de cambio en las estructuras organizacionales, lo que propició la falta de cooperación y el congelamiento de los proyectos en la materia por parte del gobierno federal (Guerrero Amparán, 1998). Otros factores de índole administrativa son:

- 1) El desequilibrio en sueldos y compensaciones que existe entre los sectores públicos y privados. Se considera que el bajo nivel en el monto de los salarios públicos es insuficiente y constituye una de las fuentes de corrupción.
- 2) La contratación de los funcionarios públicos no obedece a un esquema único que regule los procesos de selección, reclutamiento, ingreso, desarrollo profesional y separación. Prevalece la discrecionalidad del superior jerárquico.
- 3) El desarrollo profesional de los servidores públicos no cuenta con una visión de largo plazo. La carrera depende del ambiente político, del grupo del cual forma parte el empleado público, perdiéndose de esta manera la memoria institucional.
- 4) La falta de seguridad en el empleo para los funcionarios de confianza constituye una fuente de corrupción, pues es un incentivo para usufructuar, aunque sea al margen de las normas, los recursos públicos y la información privilegiada.
- 5) La existencia de un 'personal de base' que goza de inamovilidad en el puesto, que la mayoría de las veces es manejado por personal sindicalizado, pero que no cuenta con indicadores para evaluar su desempeño.
- 6) La falta o escasa cooperación intersecretariales y la práctica frecuente de que cada dependencia formule sus propios programas y trate de implementarlos sobre la base de sus propios recursos, aún cuando sea evidente que podría alcanzar mejores resultados mediante la cooperación con alguna otra dependencia complementaria.

Arellano (2001 y 2003) se ha pronunciado por las características que adquiere la burocracia pública con la entrada en vigor de la LSPC. Según este autor, el SPC presenta deficiencias de origen que se deben de tener presentes en su instrumentación. A partir de sus estudios de las reformas gerenciales en distintos países (Arellano, 2000), señala que el establecimiento de un servicio civil en México es paradójico en tanto que tiende a hacer más rígidas las organizaciones mientras que dichas reformas promueven la flexibilidad y la orientación a resultados.

Finalmente Arellano (2002) señala que, después de que el Senado aprobará la iniciativa de Ley del SPC en septiembre de 2002, pese que se trata de un evento de alta importancia para la APF, no es tan optimista debido a que:

- El proyecto no clarifica exactamente para qué se crea un servicio civil
- El proyecto asume que un sistema meritocrático creará automáticamente burocracias estables y profesionales y que un sistema centralizado de administración y control general del sistema es la única alternativa
- Existe un exceso de confianza respecto del sistema meritocrático
- El problema de la centralización de un sistema diseñado, controlado y supervisado centralmente por la SFP
- No es claro que la única opción que se tiene para crear un servicio civil deba ser un sistema centralizado, difícil de cambiar, mover y ajustar

La creación de un servicio civil implica un costo político que cualquier democracia debe pagar para evitar continuar con un sistema de despojo o botín.

3. Proceso Legislativo para la Aprobación de la LSPC

En este tercer capítulo presento un breve recuento del trabajo legislativo que se realizó dentro del Congreso de la Unión, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, para efectos de la aprobación de la LSPC. De esta forma, este capítulo consta de cuatro subapartados. En el primero explico brevemente el procedimiento de creación de una ley, donde resulta interesante analizar la complejidad del mismo. En el segundo, me enfoco al análisis de de las distintas iniciativas de ley que se presentaron por los distintos grupos parlamentarios y que finalmente dieron lugar a la LSPC. Este es el punto medular del capítulo en tanto que dicho análisis se realiza a partir de los cinco elementos utilizados para el estudio de las experiencias exitosas de servicio civil en la APF y que se desprenden de la definición dada desde el inicio de este trabajo.

En el tercer apartado expongo las votaciones y el debate que se dieron lugar en las respectivas Cámaras durante la revisión y aprobación de la iniciativa de LSPC. Finalmente, en el subapartado cuarto se realiza un resumen de los principales elementos de la LSPC: su estructura, objetivos, principios, cobertura, alcance, etc. Con ello, se trata de entender el diseño de una ley no sólo en el papel sino a partir de todo el proceso o camino que se sigue para su formulación por nuestro legislativo.

3.1. Trabajo Legislativo: La Formulación de Leyes

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), nuestra carta magna, establece en sus artículos 49 la división de poderes; 50 de la integración del Poder Legislativo; 73 de las facultades del Congreso, 74 de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; y, 76 de las facultades exclusivas del Senado que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión la promulgación de las leyes en nuestro país.

La CPEUM establece en su artículo 49 que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión y en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Respecto al Poder Legislativo (artículo 50 constitucional) este se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Por un lado, la Cámara de Diputados está integrada por 500 diputados electos en su totalidad cada 3 años: 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales (agrupación de estados) en que se divide el país (artículo 52 de la CPEUM).

Por el otro, la Cámara de Senadores está integrada se integrará por 128 senadores electos en su totalidad cada 6 años, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, 64 senadores, y uno será asignado a la primera minoría, 32 senadores, (la senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate). Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional (artículo 56 de la CPEUM).

El Congreso sesiona de manera ordinaria y extraordinaria. En el primer caso, las sesiones y reuniones se realizan en un **primer periodo ordinario** que va del 1º de septiembre y no más allá del 15 de diciembre de cada año. Es durante este primer periodo que asiste el Presidente y presenta un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la APF (artículo 69 de la CPEUM).

El **segundo periodo ordinario** comprende del 1º de febrero -15 de marzo-y no más allá del 30 de abril de ese mismo año (artículos 65 y 66 de la CPEUM). El ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una Legislatura quedando definido el año legislativo durante el periodo del 1 de septiembre al 31 de agosto del año siguiente. En los recesos entre periodos ordinarios entrará en funciones la Comisión Permanente.

En dichos periodos, los congresistas mexicanos⁴⁰ estudian, discuten y votan, en su caso, las iniciativas de ley que se presenten así como los asuntos que les correspondan conforme a lo establecido en la Carta Magna. Cabe señalar que

⁴⁰ Respecto a la reelección de los congresistas, la Constitución establece que: a) los senadores y diputados del Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, b) los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; y c) los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. Autores como Nacif (2000) y Casar (2000) señalan que en la medida que se incorpore el principio de reelección de los congresistas en México se fortalecerá su rendición de cuentas hacia la ciudadanía más que al partido o al grupo de interés (camarilla) del cual forman parte (Langston, 2000).

toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas (artículo 70 de la CPEUM).

El Congreso, o una sola de las cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en **periodo extraordinario** cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente. Sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. Para llamar a periodo extraordinario se requieren dos tercios de los votos en la Comisión Permanente. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Por otra parte, las **Comisiones** son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales (artículo 37 de la LOCG).

La **Cámara de Diputados** cuenta con **comisiones ordinarias** que se mantienen de legislatura a legislatura, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la APF. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura (septiembre). Tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación. El Pleno podrá acordar la constitución de **comisiones especiales** cuando se estimen necesarias, para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará

su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción. Los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara no formarán parte de las comisiones.

La **Cámara de Senadores** contará con el número de **comisiones ordinarias y especiales** que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Las Comisiones Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia.

Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos que sean de su competencia. Se podrán crear también comisiones conjuntas con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, para atender asuntos de interés común. Las Comisiones contarán con un presidente y dos secretarios. Las comisiones seguirán funcionando durante los recesos del Congreso y los de la propia Cámara, en el despacho de los asuntos a su cargo.

Finalmente, los órganos de dirección del Congreso son: en la Cámara de Diputados, una Mesa Directiva, una Junta de Coordinación Política, y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; en la Cámara de Senadores, una Mesa Directiva y una Junta de Coordinación Política.

Dentro de cada una de las Cámaras se cuenta con una Mesa Directiva, la cual esta regulada por la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG). El Presidente de la Mesa Directiva, podrá delegar en los vicepresidentes y secretarios.

Para el caso de la **Mesa Directiva de la Cámara de Diputados**, el Presidente será electo por el Pleno. Se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios; durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos. Se elegirá a la Mesa Directiva con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos. Los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de la Mesa Directiva de la Cámara. La elección de los integrantes de la Mesa Directiva para el segundo y tercer año de ejercicio de la Legislatura, se llevará a cabo durante la sesión preparatoria de la Cámara que inicia dichos periodos. La Mesa Directiva es dirigida y coordinada por el Presidente; se reunirá por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Como órgano colegiado, la Mesa Directiva adoptará sus decisiones por consenso y, en caso de no lograrse el mismo, por la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate, el Presidente de la Mesa tendrá voto de calidad. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del Recinto Legislativo. El Presidente de la Mesa Directiva conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos Poderes de la Unión (Ejecutivo y Judicial), los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal. Asimismo, tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria. La elección de la Mesa Directiva se comunicará al Presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal.

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden y la integran los coordinadores de las fracciones parlamentarias de los partidos. La Junta deberá instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura. Sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados se dedica a establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones. Se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia. El Presidente de la Cámara preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General. La Conferencia deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política. Se reunirá por lo menos cada quince días en periodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos; en ambos casos, a convocatoria de su Presidente o a solicitud de los Coordinadores de por lo menos tres Grupos Parlamentarios. La Conferencia adoptará sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.

El Presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate. Como Secretario de la Conferencia actuará el Secretario General de la Cámara, quien asistirá a las reuniones con voz pero sin voto, preparará los documentos necesarios, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos.

La **Mesa Directiva de la Cámara de Senadores** se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes en votación por cédula. La Mesa Directiva durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo. El Presidente de la Cámara estará subordinado en sus decisiones al voto del Pleno. Este voto será consultado cuando lo solicite algún senador, en cuyo caso se requerirá que al menos cinco senadores se adhieran a dicha solicitud. El trámite para que el Pleno resuelva acerca de la misma será establecido en el Reglamento. La elección de la Mesa Directiva se comunicará a la Cámara de Diputados, al Titular del Poder Ejecutivo Federal, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas de los Estados, a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La **Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores** es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara. Al inicio del periodo constitucional de cada legislatura, se conformará la Junta de Coordinación Política, la cual se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura. También serán integrantes de la Junta de Coordinación Política: dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por

sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura. En su ausencia, el Coordinador de cada grupo parlamentario podrá nombrar un Senador que lo represente. La Junta adoptará sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, conforme al número de senadores con que cuente cada uno de sus respectivos grupos respecto del total de la Cámara.

La **Comisión Permanente** es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la CPEUM. Su regulación constitucional se encuentra en los artículos 78 y 79, los cuales señalan que estará compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras en la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. Los miembros de la Comisión Permanente serán designados mediante voto secreto por las respectivas Cámaras, durante la última sesión de cada periodo ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos.

Por otra parte, la CPEUM señala en sus artículos 71 y 72 el procedimiento que se debe seguir dentro del Congreso para tal efecto⁴¹, siendo los únicos que

⁴¹ El artículo 72 constitucional señala textualmente: "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus acciones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

pueden presentar una iniciativa de ley o decreto, el Presidente de la República, los Diputados o Senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.

El procedimiento para la formulación de una ley por parte de nuestro Poder Legislativo Federal se expone en la figura 6. Se trata de un procedimiento integrado por 30 actividades, la cuales son:

- 1) Formulación de la iniciativa de ley del SPC en la cámara de origen,
- 2) presentación de la iniciativa de ley en la cámara de origen,
- 3) se turna a las comisiones de la cámara de origen para su respectiva,
- 4) se presenta el dictamen en la cámara de origen
- 5) se discute el dictamen de las comisiones respectivas ante el pleno de la cámara de origen y se vota,
- 6) si no pasa la iniciativa debido a la votación no se vuelve a discutir en un año y se finaliza así ésta iniciativa,
- 7) si se aprueba el dictamen se turna a la cámara revisora,
- 8) se recibe el dictamen mediante la mesa directiva y la turna a las comisiones respectivas para su análisis,
- 9) se presenta el dictamen de las comisiones en la cámara revisora,
- 10) se discute el dictamen ante el pleno de la cámara revisora,
- 11) si no pasa la iniciativa de manera parcial se revisan las partes rechazadas,

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

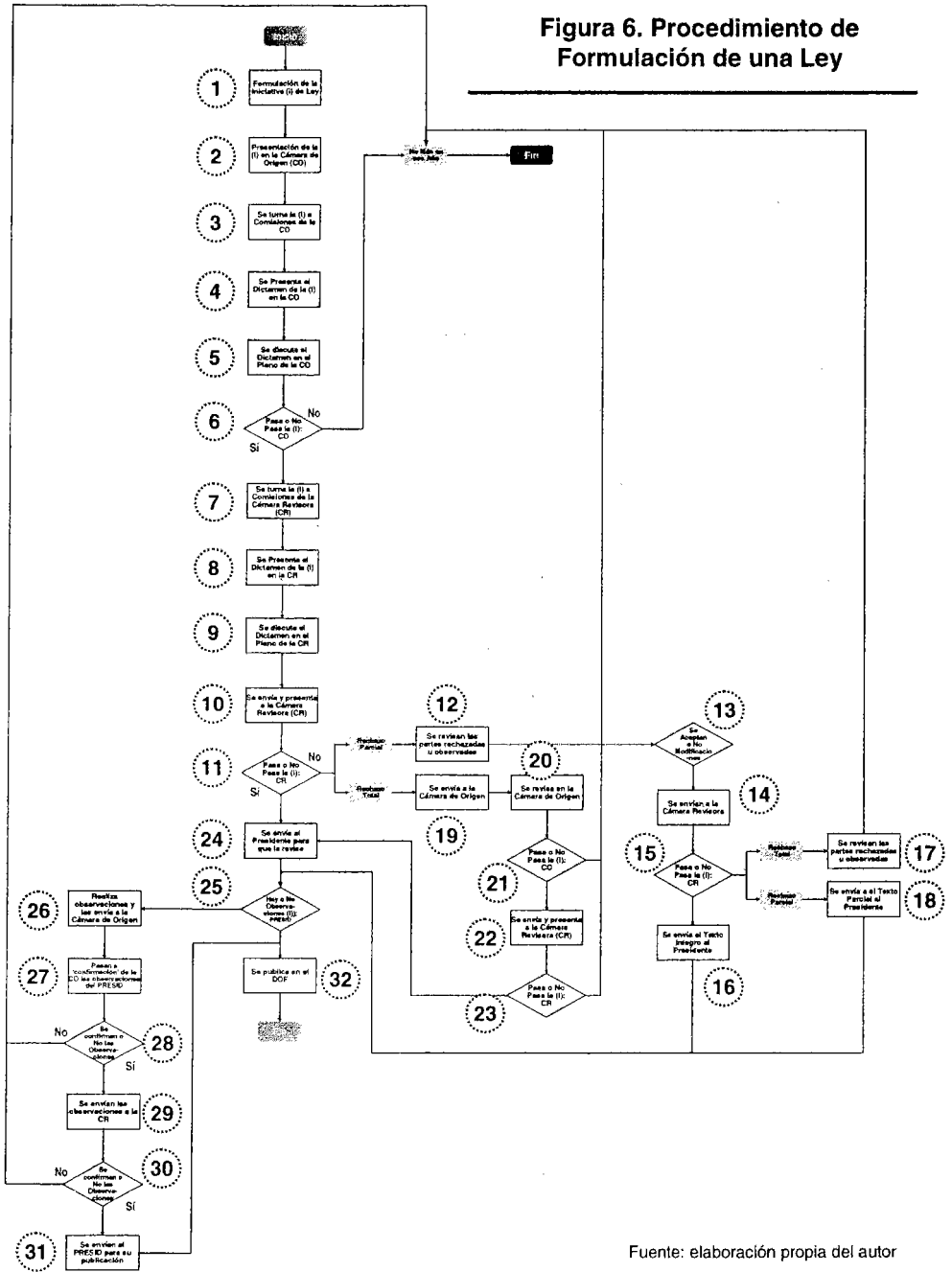
H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente”.

- 12) si no se aceptan las modificaciones no se vuelve a discutir en un año y se finaliza así ésta iniciativa,
- 13) si se aceptan las modificaciones se envían a la cámara revisora,
- 14) si no pasa en la cámara revisora de manera total no se vuelve a discutir en un año y se finaliza así ésta iniciativa,
- 15) si se aceptan las modificaciones de manera parcial se envía al titular del ejecutivo,
- 16) si se aceptan las modificaciones se envía al titular del ejecutivo el dictamen integro,
- 17) si no pasa la iniciativa de manera total se envía a la cámara de origen,
- 18) se revisa en la cámara de origen el dictamen correspondiente,
- 19) si no pasa en ésta cámara no se vuelve a discutir en un año y se finaliza así ésta iniciativa,
- 20) si pasa se envía a la cámara de revisora,
- 21) si en la cámara revisora no pasa el dictamen no se vuelve a discutir en un año y se finaliza así ésta iniciativa,
- 22) si pasa el dictamen en la cámara revisora se envía al titular del ejecutivo para su revisión,
- 23) si pasa la iniciativa (punto 10) se envía al titular del ejecutivo para su revisión,
- 24) si el titular del ejecutivo tiene observaciones las envía a la cámara de origen,
- 25) las observaciones hechas por el titular del ejecutivo pasan a confirmación, 26) si no se confirman las observaciones no se vuelve a discutir en un año y se finaliza así ésta iniciativa,
- 27) si se confirman las observaciones se envían éstas a la cámara revisora,
- 28) si no se confirman las observaciones no se vuelve a discutir en un año y se finaliza así ésta iniciativa,
- 29) si se confirman las observaciones se envían éstas al titular del ejecutivo para su publicación en el DOF,
- 30) sino hay observaciones por parte del titular del ejecutivo se publica en el DOF y se finaliza así el proceso de la ley.

Figura 6. Procedimiento de Formulación de una Ley



Fuente: elaboración propia del autor

3.2. Estudio de las Propuestas Legislativas

En el siguiente punto se analizarán las exposiciones de motivos de los distintos partidos políticos que conformaban el Congreso de la Unión durante el periodo en el que estudio, revisó y votó la iniciativa de LSPC. Para tal efecto, se revisan las propuestas que en la materia realizaron las fracciones políticas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en las distintas Cámaras.

Por un lado, en la primera la propuesta del PRI, se plantea que dentro del sistema se debe de considerar a todo el personal de confianza desde operativos hasta Director General y homólogos. Respecto al ingreso propone que se deben realizar concursos abiertos pero que en caso empate entre un candidato externo y uno interno debe tener preferencia el interno. Asimismo, entre sus principales características esta que se consideran los nombramientos temporales antes de otorgar los nombramientos definitivos y la propuesta de un código de ética para sus miembros.

En el caso de la propuesta del PAN se propone la existencia de gabinetes de apoyo. Al mismo tiempo que los puestos de libre designación sean hasta el nivel de Director General, aunque en este último caso con la salvedad de que el Secretario lo designe pero sólo de entre los miembros del SPC. En esta iniciativa se propone crear un banco de datos de talentos, así como vincular a las instituciones y universidades para que motiven a los alumnos a formar parte del servicio profesional.

Finalmente, la propuesta del PRD reivindica la permanencia y el desarrollo del personal. Su principal aportación consiste en garantizar la estabilidad administrativa y la promoción de los servidores públicos dentro del sistema partir de la profesionalización y la evaluación del desempeño. Esta iniciativa contrasta con las anteriores en tanto que no considera como un subsistema específico la evaluación del desempeño y en que proponía que los aspirantes pudieran recibir durante el proceso de selección un 'estipendio' (pago) por hasta seis meses en lo que finalizaba dicho proceso.

3.2.1. Propuesta del Grupo Parlamentario del PRI

La Iniciativa del Senador Carlos Rojas Gutiérrez (PRI) se propuso el 24 de Octubre de 2000. El nombre propuesto al Sistema de SCC de la APF era: "Iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera de la APF". Las Comisiones Dictaminadoras en el Senado fueron: a) la de Puntos Constitucionales, b) la de Gobernación, y c) la de Estudios Legislativos.

El propósito de dicha iniciativa consistió en "brindar a los servidores públicos estabilidad laboral; igualdad de oportunidades para el ingreso y promoción de plazas; y accesos a capacitación permanente y de calidad".

Para lo cual se proponía, establecer un Sistema integrado por:

- a) La Unidad del Servicio Profesional de Carrera (USPC), encargado de coordinar los trabajos; la Comisión Intersecretarial del Servicio Profesional de Carrera, órgano de apoyo
- b) Los Comités Técnicos, cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que corresponda.
- c) El titular de la Unidad del Sistema sería designado por la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por el Presidente de la República.

Esta iniciativa la respaldaron 43 senadores priístas incluyendo al propio senador Carlos Rojas Gutiérrez. Entre los senadores que apoyaron estuvieron Enrique Jackson, Genaro Borrego, Luis Colosio F., Eduardo Bours Castelo, Humberto Roque, L. Ricardo Aldana Prieto, Emilio Gamboa Patrón, Fernando Gutiérrez Barrios, Nezahualcóyotl de la Vega García y Joel Ayala Almeida, por mencionar algunos.

A la lista anterior comprende los senadores: Georgina Trujillo Z., Oscar Luebbert Gutiérrez, Fidel Herrera Beltrán, Mariano González Zarur, Oscar Cantón Zetina, Martha Sofía Tamayo Morales, Ramón Mota Sánchez, Miguel Angel Navarro, José Carlos Cota Osuna, Sadot Sánchez Carreño, David Jiménez González, Alejandro Gutiérrez, Laura Alicia Garza Galindo, Héctor Astudillo Flores, Héctor Michel Camarena, Germán Sierra Sánchez, Silvia Hernández, Adrián Alanis Quiñones, Ernesto Gil Elorduy, José Antonio Aguilar Bodegas, Esteban M. Ángeles Cerón, Eduardo Ovando Martínez, Joaquín Cisneros, Addy Joaquín, Rafael Cañedo Benítez, Víctor Méndez Lanz, Eric Rubio Barthell, Orlando A. Paredes Lara, Arely Madrid Tovilla, Fernando Gómez Esparza, José Bonilla Robles y Héctor Vicario Castrejón

A continuación se hace un breve análisis de la exposición de motivos de esta iniciativa de dicha iniciativa:

- La democracia requiere de un Servicio Civil de Carrera en la APF
- Un SCC sirve para:
 - Dar certidumbre y continuidad en las políticas públicas del gobierno
 - Garantizar los derechos de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.
- Se requiere de personal profesionalizado dentro del servicio público para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas, prestar servicios públicos o desarrollar las instituciones
- La ciudadanía reclama hoy una administración pública institucional, moderna y eficiente.
- Una APF moderna y eficiente es un imperativo necesario para lograr el equilibrio social y regional del país, para contribuir al incremento de la productividad de la economía y para avanzar en las tareas del desarrollo nacional.
- Se requiere que el gobierno cuente con una administración orientada a la prestación de servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad; que responda a las demandas de la ciudadanía con flexibilidad y con oportunidad respecto a los cambios estructurales en los que está inmerso el país; que promueva el uso eficiente de los recursos para atender las necesidades sociales y que rinda cuentas de su actuación a los ciudadanos.
- Esta Ley tiene los propósitos fundamentales de lograr una Administración Pública:

- Eficiente y eficaz
 - Con capacidad técnica y profesional para el servicio público
 - Que garantice el funcionamiento adecuado de las instituciones para la ejecución de planes y programas
 - Que garantice el logro de las metas del Poder Ejecutivo Federal.
- Se requiere de un sistema permanente e imparcial de evaluación y capacitación y se regula el ingreso y promoción de los cuadros de la administración pública, con base en criterios verificables de equidad, transparencia y acordes con los intereses nacionales.
- Los principios en que se sustenta son:
 - la gradualidad
 - la flexibilidad y
 - la operación descentralizada.
- Se promoverá la continuidad de aquellas políticas que beneficien a la sociedad.
- Se promoverá también la participación social y la estabilidad en la relación comunidad-servidores públicos.
- La Ley para el servicio profesional de carrera en la administración pública federal representa un avance en la construcción de instituciones modernas y eficientes.
- El largo y difícil tránsito en la protección efectiva de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, y los mecanismos para mejorar su capacidad técnica y profesional, así como la ética en su comportamiento y actitud, para bien de la Nación y sus instituciones, podrá culminar con esta Ley, que contiene el espíritu del Constituyente, en el sentido de tutelar las relaciones de trabajo y las nuevas percepciones de una actividad productiva que requiere de seguridad, profesionalización y apego a la ley, para consolidar la confianza de la ciudadanía en los servidores públicos federales.

3.2.2. Propuesta del Grupo Parlamentario del PAN

La Iniciativa del Senador César Jáuregui Robles (PAN) fue presentada el 30 de Abril de 2002 con el nombre de "Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal del Servicio Público Profesional y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal"

En dicha iniciativa se expone que el propósito principal de un SCC en la APF es hacer que ésta esté al margen de las contiendas políticas y que los funcionarios del gobierno operen con continuidad y lealtad al gobernante que haya elegido la ciudadanía. De manera específica en la exposición de motivos de esta iniciativa se estipula lo siguiente:

- El Servicio Público Profesional es considerado como un pilar de la democracia. El argumento de trasfondo consiste en que ante la alternancia democrática, "la Administración Pública no puede por su carácter técnico, estar a merced del mercado electoral, ni convertirse en botín de los partidos políticos en turno".
- La Administración Pública debe estar formada por funcionarios que permitan los cambios de gobierno con el mínimo trastorno y la máxima eficacia para que la operación del gobierno no se detenga y se afecte lo menos posible a los ciudadanos.
- La intención de un SCC en la APF tiene, en suma, por objeto la creación de un cuerpo de funcionarios que con profesionalismo puedan servir con responsabilidad y calidad al grupo gobernante en turno sin importar el signo partidario del cual provengan. De esta forma, este grupo de profesionales se convertirá en una institución sólida que permitirá al sistema democrático desarrollarse sin mayores contratiempos.

La iniciativa del PAN busca cubrir dos flancos necesarios para blindar administrativamente la transición a la democracia:

1. Crear un cuerpo de funcionarios encargados de llevar a cabo las políticas públicas del ejecutivo independientemente de a que partidos pertenezca, impidiendo que cada cambio de administración haya una rotación de funcionarios más allá de los que requiere sustituir el partido político en turno para orientar las políticas públicas según su programa y oferta electoral; y
2. Desarrollar un sistema de personal de muy alta calidad que permita atraer, retener, formar y motivar a los mejores talentos de México en el servicio público. De esta manera la Administración Pública será no solo un pilar democrático sino uno de los factores más importantes de competitividad en el país.

Asimismo, el SCC de la manera como se presenta, a través de un sistema de Servicio Público Profesional, tiene de manera adicional efectos positivos en la transparencia en la administración, la disminución de la corrupción y el clientelismo político, así como en la actualización, simplificación y modernización del gobierno. Con esta propuesta, se asignan responsabilidades muy concretas a las instituciones involucradas para asegurar su cumplimiento y observación.

En suma, esta iniciativa buscaba "ofrecerle a México la seguridad de una institución sólida, confiable, honesta, transparente, de alto desempeño y calidad que permita a los gobiernos emanados de diferentes partidos contar con un cuerpo técnico altamente eficaz capaz de transformar la filosofía política de los gobernantes en turno, en políticas públicas que beneficien a los ciudadanos y permitan la continuidad del sistema democrático". Para ello propone:

- El servidor público que este incluido en el Servicio Público Profesional contará con la seguridad para que no pueda ser removido de su cargo por razones que no estén previstas en la propia Ley o en otras disposiciones legales. Sin embargo, la pertenencia al servicio no implica la inamovilidad laboral toda vez que se señalan con claridad los procedimientos y mecanismos para permanecer en el Banco de Talentos como Servidor Público de Carrera.
- La iniciativa contempla causas de separación de los servidores públicos de carrera por virtud del cesamiento de los efectos del nombramiento respectivo, sin responsabilidad para las dependencias, entre las que se encuentran:

- las que denominadas como naturales -muerte o renuncia del servidor público-,
 - el incumplimiento de lo establecido en la Ley de mérito tal como: reprobar en tres ocasiones consecutivas la capacitación continua o los cursos de actualización o especialización
 - lo que no debe confundirse con la no aprobación en dos ocasiones seguidas de la evaluación de competencias.
 - así como las causas que se derivan de los efectos de otras leyes, tales como: sentencias, laudos y resoluciones firmes o que pongan fin a un procedimiento
- La Ley prevé el recurso de revisión contra los actos de aplicación de la misma, el cual se interpondrá ante el Oficial Mayor de la dependencia donde labore el servidor público; sin embargo, se exceptúan los actos señalados en el párrafo anterior en virtud de que nuestro régimen jurídico ya establece los medios idóneos para atacar sus efectos.
 - Respecto al régimen transitorio de la Ley, una vez que entrará en vigor el Servicio Público Profesional empezaría a funcionar y debería operar en su totalidad en no más de dos años. Mientras tanto, los servidores públicos en activo se seguirán sujetando al régimen jurídico vigente pero las vacantes nuevas que se presenten serán cubiertas a través de los concursos públicos y abiertos incluyendo las de primer ingreso para el nivel de enlace.
 - Con relación a las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, de Planeación y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, las modificaciones que propone pretenden materializar el concepto de una nueva gestión pública transparente y eficaz. Entre las que destacan:
 - El cambio de denominación de la SECODAM por el de Secretaría de la Función Pública y Transparencia. A la cual se le suman nuevas atribuciones a las que ya venía desarrollando tales como:
 - Organizar, administrar y coordinar el Servicio Público Profesional
 - Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal, y,
 - Coordinarse con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para la simplificación del marco jurídico que regule la operación y funcionamiento interno de la APF
 - Incorporar como función a la nueva Secretaría de la Función Pública la dirección de la política informática de las dependencias de la APF con objeto de darle celeridad y dirección a las políticas de Gobierno Electrónico.

3.2.3. Propuesta del Grupo Parlamentario del PRD

La Iniciativa del grupo parlamentario del PRD fue presentada por la Diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal (PRD) el 24 de Octubre de 2002 con el nombre de proyecto de "Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal". El mismo día en que fue presentada la iniciativa se turnó a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública para su estudio y revisión.

El propósito central de ésta iniciativa era el de dotar a quienes ocupen un empleo en el sector público de los beneficios constitucionales de seguridad social, protección al salario y estabilidad en el empleo. En este último aspecto se consideraban mecanismos permanentes de evaluación, capacitación y especialización, siendo importante destacar que para la ocupación de tales puestos, serían a través del mérito, el perfil, la formación académica, la experiencia, la contienda abierta (a través de exámenes de ingreso) objetiva y profesional, que garantice efectivamente que quien ocupe la plaza sujeta a concurso, sea el del mayor mérito.

Entre los principales argumentos planteados en su exposición de motivos de esta iniciativa se encuentran:

- Evitar arbitrariedades y abusos de quienes, desde los puestos más modestos hasta los altos mandos de la administración pública, se servían de los beneficios de su encargo para hacer e incrementar su fortuna material, su capital político, y para hacer del espacio un terreno de complicidad e ineficacia.
- La alternancia en el poder y la necesidad de programar a mediano y largo plazo políticas estratégicas orientadas a atender urgentes necesidades de la población, requiere de una administración pública sólida, encausada al cumplimiento de metas de gobierno que no sean interrumpidas por el cambio de quien encabece éste.
- Se requiere estabilizar la actividad pública en sus diversas esferas, de tal modo que la alternancia en el poder no altere sustancialmente los programas que resultan estratégicos para el desarrollo de una Nación.

- Se busca fortalecer las instituciones a través de un servicio público profesional que no se descomponga con los cambios políticos del país y, como consecuencia, preserve su misión fundamental. Al tiempo que se ocupe de la profesionalización del servicio público.
- Dar claridad y establecer criterios de reclutamiento y selección del personal que integrará el servicio profesional de las dependencias del poder ejecutivo federal, así como normar los mecanismos de su ingreso, promoción y retiro del servicio público, son aspectos fundamentales contenidos en la presente iniciativa.
- Siendo congruentes con el ánimo plantear una renovación integral de la función pública en México, se propone que las plazas a ocupar por el personal que integre el servicio profesional de carrera, comprendan las de líder de proyecto, jefe de departamento, subdirector, director de área, director general y oficial mayor.
- La idea del servicio público de carrera debe basarse en principios sólidos que garanticen imparcialidad, legalidad, integridad, transparencia, confidencialidad, compromiso y lealtad de los servidores públicos inscritos en este plano.
- Otorgar estabilidad en el empleo no es dar inamovilidad, es generar lealtad al servicio público, pero también es dejar claro a quienes pretendan conformarlo, que se vigilará permanentemente su desempeño, porque esos son los principios esenciales en que se funda el servicio profesional de carrera en la administración pública.
- El servicio civil no debe concebirse sólo como un sistema regulatorio de ingreso, promoción, permanencia y retiro de personal calificado al servicio de la función pública; es, sobre todo, la oportunidad de acceder a un servicio público transparente, eficaz, que permite y fortalece la gobernabilidad. El servicio público da certeza en la conducción de acciones orientadas a combatir los excesos de quienes con una credencial de servidor público se sirven para fines personales.

3.2.4. Análisis Comparativo de las Propuestas Legislativas

En los cuadros 19 y 20 se muestran un análisis de las tres iniciativas presentadas por los distintos grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión por el PRI, PAN y PRD así como la LSPC que finalmente se aprobó. En el cuadro 19 se comparan las iniciativas en términos generales tomando en cuenta criterios tales como nombre, estructura de los subsistemas del modelo de SCC que proponen, el alcance de los puestos que entran dentro del sistema, la estructura organizacional que propone, así como los responsables de su desarrollo.

- En cuanto al nombre de la ley, las tres propuestas coinciden en sostener y defender cada una de ellas la búsqueda de la profesionalización de los servidores públicos a través de su respectivo modelo.
- En materia de subsistemas, el plan de carrera en la iniciativa del PRI parece ser el más avanzado; aunque la iniciativa del PRD le pone gran énfasis a la posibilidad de reingresar al servicio. Las tres propuestas coinciden en materia de: planeación, ingreso, capacitación, evaluación y separación.
- Respecto a los niveles de cobertura del modelo de SCC propuesto, la iniciativa del PRI considera desde los puestos operativos hasta los de Director General; mientras que las del PAN y el PRD proponen que sea desde el nivel de enlace y sólo difieren en que la del PRD considera además a los oficiales mayores.
- Las tres iniciativas contemplan la designación libre y de manera política, tradicional, sin embargo, no estipulan porcentajes de terminados para este tipo de personal.
- Con respecto a la estructura de apoyo al sistema, la iniciativa del PRI y el PRD consideran viable como órganos de apoyo la figura de un Consejo Consultivo y la de Comités Técnicos, en tanto que la del PAN, no especifica órganos de apoyo para el sistema.
- Las dependencias involucradas por parte del PRI y el PRD coinciden, en tanto que el PAN propone una nueva Secretaría de Estado (cambio de SECODAM por el SFP). Sin embargo ninguna plantea una organización autónoma para dirigir y coordinar el modelo de servicio civil.
- En materia de recurso de apelación, las tres iniciativas lo consideran e incluyen como un mecanismo de protección al servidor público.

Mientras que en el cuadro 20, se realiza la comparación de las iniciativas y la ley con base en los cinco elementos de todo servicio civil de carrera que se desprenden de la definición dada en el capítulo primero. Los cinco elementos son: a) el ingreso, b) la formación, c) la evaluación, d) el desarrollo y e) la separación.

- En cuanto al ingreso todas las iniciativas, tanto la del PRI, PAN y PRD, consideraban el concurso público y las designaciones políticas. La diferencia consistía en aspectos de forma como si las designaciones debían tener una temporalidad específica (PRI) o eran provisionales (PAN y PRD); si debían realizarse anualmente (PAN); o si el reingreso debería estar condicionado (PRD).
- En cuanto a la formación, también fue un punto de acuerdo en todas las iniciativas en tanto que era considerada como uno de los aspectos básicos para la profesionalización de los miembros del servicio. Fuera a través de programas de educación formal de capacitación, especialización y actualización (PRI), de programas o cursos de inducción, capacitación y actualización (PAN), o una a través de mecanismos de actualización y especialización (PRD). Las iniciativa del PAN aventajaba a las otras en cuanto proponía que debía ser a través de la certificación de competencias laborales la forma en como se evidenciará los avances en materia de formación de los miembros del servicio.
- En cuanto a la evaluación, la propuesta del PRI retomaba los elementos de la evaluación del desempeño individual y grupal, así como cuantitativa y cualitativa que se plantearon en su momento dentro del PROMAP. En cambio, la propuesta del PAN proponía que dicha evaluación debía ser realizada por empresas certificadoras. Mientras que la propuesta del PRD no consideraba a la evaluación del desempeño como un proceso básico del sistema.
- En cuanto al desarrollo, todas las iniciativas asumían al mérito como el elemento detonante de la permanencia y el crecimiento o promoción dentro del sistema respectivo. Todas las propuestas coincidieron en la posibilidad de una trayectoria o promoción tanto horizontal como vertical. En la propuesta del PRI se establecía un requisito de 1 año de antigüedad como requisito para poder solicitar una promoción.
- En cuanto a la separación, todas las propuestas consideraban como causa de separación del cargo el reprobar las evaluaciones del desempeño y hasta la propia capacitación, esto último enfatizado en la iniciativa del PRDPAN. Adicionalmente a esta causa se estipulaban una serie de causales adicionales como la renuncia, defunción y sentencia (PRI, PAN y PRD) o la indisciplina (PAN) y el despido justificado (PRD).

Cuadro 19. Análisis Comparativo de las Iniciativas y de la Ley de Servicio Profesional de Carrera aprobada

Iniciativa	PRI	PAN	PRD	LSPC aprobada
Nombre de la Ley	Ley para el Servicio Profesional de Carrera de la APF	Ley Federal del Servicio Público Profesional	Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal	Ley del Servicio Profesional de Carrera
Subsistemas	<ul style="list-style-type: none"> I Subsistema de Planeación de Personal. II Subsistema de Ingreso. III Subsistema de Plan de Carrera. IV Subsistema de Profesionalización y Desarrollo. V Subsistema de Evaluación del Desempeño. VI Subsistema de Separación. VII Subsistema de Control y Evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> Subsistema de Planeación y Desarrollo de Capital Humano. II. Subsistema de Reclutamiento III. Subsistema de Selección. IV. Subsistema de Formación. V. Subsistema de Desarrollo Profesional. VI. Subsistema de Evaluación de Competencias y Resultados. VII. Subsistema de Reubicación y Separación 	<ul style="list-style-type: none"> I. Proceso de Ingreso. II. Proceso Reingreso. III. Proceso de la Profesionalización. IV. Permanencia y Proceso de desarrollo V. Proceso de los Programas de Profesionalización. VI. Proceso de la Permanencia y Desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos; II. Subsistema de Ingreso; III. Subsistema de Desarrollo Profesional; IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades; V. Subsistema de Evaluación del Desempeño; VI. Subsistema de Separación y Control y Evaluación
Niveles	El Sistema comprenderá a los servidores públicos de confianza, tanto los operativos como los de mando, hasta los Directores Generales y homólogos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enlace ▪ Jefe de Departamento ▪ Subdirector ▪ Director de Área ▪ Director General Adjunto 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Líder coordinador de proyecto ▪ Jefe de unidad departamental ▪ Subdirector ▪ Director de área ▪ Director general ▪ Oficial Mayor 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enlace ▪ Jefe de Departamento ▪ Subdirector ▪ Director de Área ▪ Director General
Personal designado	Sí	Sí	Sí	Sí
Estructura de apoyo al sistema	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comisión Intersecretarial ▪ Comités Técnicos 	Menciona un Gabinete de Apoyo, pero no especifica órganos especiales de apoyo al sistema	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejo Consultivo ▪ Coordinador ▪ Comités Técnicos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejo consultivo ▪ Comités Técnicos
Dependencias involucradas	SHCP y SECODAM	SHCP y SECODAM	SHCP y SECODAM	SHCP, Presidencia de la República y SFP
Recurso de apelación	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia del autor.

Cuadro 20. Comparación de las Iniciativas de SPC en la APF y sus procesos

Iniciativa	Ingreso	Formación	Evaluación	Desarrollo	Separación
PRI	<p>1) Por concurso en convocatorias abiertas</p> <p>2) Por designación política, nombramiento temporal</p> <p>En función de la necesidad del personal</p>	<p>Programas de educación formal de capacitación,</p> <p>de especialización,</p> <p>de actualización</p>	<p>Métodos cuantitativos y Cualitativos.</p> <p>Individual y grupal Es requisito para la permanencia si a la 3a no acredita se le separa del sistema.</p> <p>Otorgamiento de estímulos, incentivos, premios, distinciones y reconocimientos distintos al salario,</p>	<p>Basado en el mérito que permite acceder a puestos de mayor responsabilidad.</p> <p>Existen trayectorias de promoción horizontal y vertical.</p> <p>Antigüedad mínima de un año.</p>	<p>Licencia con y sin goce de sueldo; renuncia; defunción; sentencia laudo o sentencia emitida por autoridad competente; se aplica supletoriamente la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en su defecto, la ley Federal del Trabajo</p>
PAN	<p>A través de convocatorias públicas y abiertas, realizadas anualmente y con base en la idoneidad</p>	<p>Inducción</p> <p>Capacitación</p> <p>Actualización</p> <p>Certificación de competencias laborales</p>	<p>Apoyo de empresas certificadoras de los servidores públicos</p>	<p>Se puede dar el desarrollo en los ámbitos público, privado o social</p>	<p>Renuncia; Defunción; Sentencia Ejecutoriada Ludo o sentencia; Aplicación de sanción; Reprobar en tres la capacitación; Reprobar la evaluación, y Incurrir probadamente en actos de indisciplina o responsabilidad</p>
PRD	<p>Concurso y designación política</p> <p>Nombramiento provisional, capacitación básica</p> <p>Reingreso sólo por renuncia voluntaria</p>	<p>Actualización</p> <p>Especialización</p>	<p>No la menciona como un proceso básico.</p> <p>No menciona como lo van a hacer</p>	<p>Profesionalización</p> <p>Evaluación del desempeño</p> <p>Promoción horizontal y vertical</p>	<p>Dejar de participar sin causa justificada en los cursos; Dejar de prestar el Servicio Público sin causa justificada por más de 6 meses; Renuncia; No obtener la puntuación mínima para su permanencia; Haber sido condenado en sentencia irrevocable por la comisión de delito doloso, Haber sido sancionado administrativamente. Por despido justificado</p>
LSPC	<p>Convocatorias públicas abiertas</p>	<p>La formación ésta comprendida por la Capacitación y la Certificación de Capacidades</p>	<p>Valorar el comportamiento de los servidores en el cumplimiento de sus funciones; determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño; aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia; servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación, e identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas</p>	<p>2 tipos de Trayectorias:</p> <p>I. Vertical o especialidad que corresponden al perfil del cargo dad, y</p> <p>II. Horizontal o trayectorias laterales.</p>	<p>Renuncia; Defunción; Sentencia ejecutoriada; Incumplimiento de las obligaciones que la LSPC le asigna; Hacerse acreedor a sanciones administrativas que impliquen separación del servicio o reincidencia; Reprobar en 2 ocasiones la capacitación obligatoria o su 2da. evaluación, y cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el RLSPC.</p>

Fuente: elaboración propia del autor.

3.3. Proceso y Aprobación de la Ley del SPC

A continuación se presenta una reseña de las tres iniciativas analizadas y la forma en como se aprobó la LSPC por parte del Congreso de la Unión. En la figura 7, se expone una línea de tiempo que sintetiza las principales acciones que para tal efecto se realizaron en el legislativo federal.

Antes de iniciar con la exposición del proceso que se llevo a cabo para la aprobación de la LSPC, es importante recordar que el derecho de iniciar leyes o decretos es facultad del Presidente de la República; los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados. El procedimiento a seguir es básicamente:

- La Cámara en la que es presentada una iniciativa de ley se denomina Cámara de Origen, la cual debe de informar al Pleno de la Asamblea se ordene su turno para su estudio y dictaminación en la Comisión o Comisiones materia de estudio. El dictamen aprobado en Comisiones será presentado para su aprobación definitiva ante el Pleno de la Asamblea.
- Posteriormente, en las Sesiones del Pleno se debe de realizar una 1era. Lectura del dictamen de la Comisión, el cual debe ser leído por los secretarios de la mesa.
- Una vez aprobado el dictamen en 1era y, en su caso, 2da. Lectura, se procede a discutir la iniciativa, primero en lo general y después en lo particular, es decir, en cada artículo que la comprende. Los legisladores deben de manifestarse a favor o en contra.
- Concluida su discusión debe ser votada de manera económica para determinar si ha sido suficientemente discutida en lo general, de ser así, se procede a su votación nominal en lo general, debiendo cada legislador ponerse de pie, decir su nombre y el sentido de su voto. El resultado de dicha votación debe ser informado por el Presidente de la Mesa, quien informará si ha sido aprobada o no.

- En caso de existir impugnación respecto de algún artículo en específico, se debe de discutir en lo particular y concluida la discusión se inicia la votación nominal de los mismos. Cuyo resultado dará a conocer el Presidente de la Mesa.
- Una vez concluida la discusión y votación en lo general y particular, el presidente de la mesa proclamará su aprobación o no y, en caso afirmativo, ordenará su envío a la otra Cámara la cual será denominada Cámara Revisora. En caso negativo se regresa a la o las Comisiones que elaboraron dicho dictamen o, en su caso, es desechada en dicha Cámara.
- La Cámara Revisora conocerá a través de una Minuta la iniciativa para su estudio y en su caso aprobación; en caso de ser aprobada se regresa a la Cámara de Origen para los efectos constitucionales, pero en caso de no ser aprobada o si se hicieron modificaciones en la Cámara Revisora, se regresa para su estudio y consideración a la Cámara de Origen.

Para el caso de la LSPC, las acciones que se realizaron durante la LVIII legislatura de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores fueron las siguientes conforme a la figura 7:

- El 1o de septiembre de 2000 inicia el periodo legislativo de la LVIII Legislatura. Con una duración del 2000 al 2003 para la Cámara de Diputados y del 2000 al 2006 para la Cámara de Senadores.
- El 24 de octubre de 2000, el senador Carlos Rojas del grupo parlamentario del PRI presenta el "Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la APF".
- El 30 de abril de 2002, el senador Cesar Jáuregui del grupo parlamentario del PAN presenta el "Proyecto de Decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la LOAPF, la Ley de Planeación y la LPCyGPF".
- El 24 de octubre de 2002, la senadora Magdalena Núñez del grupo parlamentario del PRD presenta el "Proyecto de Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la APF".

- Ese mismo día, 24 de octubre de 2002, en el Senado se aprueba el dictamen de la Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la APF y, tras ello, se remite la minuta correspondiente a la Cámara de Diputados.
- El 29 de octubre de 2002, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turna la minuta a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública para su estudio y dictamen.
- El 13 de marzo de 2003, la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados presenta sus consideraciones y modificaciones a la minuta ante el pleno de la Cámara.
- El 25 de marzo de 2003, se aprueba en el pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la APF.
- El 27 de marzo de 2003, la Cámara de Diputados regresa al Senado la minuta modificada y es turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos para su estudio y dictamen.
- El 31 de marzo de 2003, las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos presentan ante el pleno de la Cámara de Senadores las modificaciones propuestas a la minuta enviada a la Cámara Revisora.
- El 3 de abril de 2003, se aprueba en el pleno de la Cámara de Senadores la iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la APF.
- El 9 de abril de 2003, el Presidente de la República recibe y firma en los Pinos el proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la APF aprobado por el Congreso de la Unión.
- El 10 de diciembre de 2003 es publicada en el DOF el “Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF y se modifican diversas disposiciones normativas”.

3.3.1. La Aprobación en el Senado

Durante el proceso de discusión y aprobación de la LSPC, la Cámara de Senadores durante la LVIII legislatura (2000 – 2006) estuvo integrada por 59 senadores del PRI, 46 senadores del PAN, 16 del PRD, 5 del PVEM, 1 del Partido Convergencia y 1 independiente. Con base en esta integración se observa que el PRI representaba el 47.65%, el PAN el 32.03%, el PRD el 14.06 y el PVEM el 3.51% de la fuerza dentro del Senado de la República.

Los senadores priístas estaban coordinador por Manuel Bartlett, los panistas por Diego Fernández de Cevallos, los perredistas por Demetrio Sodi y los ecologistas por Jorge Emilio González. Entre los primeros cabe señalar a Joel Ayala (líder del SNTSE), Genaro Borrego (exgobernador de Zacatecas), César Camacho (exgobernador del Estado de México), Nezahualcóyotl de la Vega (líder de la CNOP), Emilio Gamboa Patrón (exgobernador de Chiapas), Fidel Herrera (exrepresentante del PRI en el IFE), Humberto Roque Villanueva (expresidente del PRI-DF) y Dulce María Sauri (expresidenta del CEN del PRI).

La **Mesa Directiva de la Cámara de Senadores** estaba integrada por el senador Enrique Jackson –PRI-(presidente); los senadores Carlos Chavira Alzate –PRI-, César Jáuregui –PAN- y Raymundo Cárdenas –PRD-(vicepresidentes); y, los senadores Yolanda Eugenia González –PRI-, Rafael Melgoza Radillo –PRD-, Sara Isabel Castellanos –PVEM- y Lidia Madero García –PAN- (secretarios). Esta Mesa Directiva comprendió el periodo del 2002-2003. En tanto que la presidencia de la **Junta de Coordinación Política** estaba a cargo del senador Diego Fernández de Cevallos –PAN-.

Los miembros de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos (ver cuadro 21) que analizaron la propuesta de LSPC estaban

integradas respectivamente por los senadores Verónica Gildardo Gómez-PAN- (presidente de la Comisión de Gobernación), Rutilio Cruz Escandón Carenas – PRD- y Héctor Michel Camarena –PRI- (secretarios) y Cesar Camacho Quiroz – PRI-, Manuel Bartlett Díaz -PRI-, Fidel Herrera Beltrán-PRI-, Antonio García Torres –PRI-, Javier Corral Jurado –PAN-, Arely Madrid Tovilla –PRI-, Juan José Rodríguez Prats –PAN-, Fauzi Hamdan Amad –PAN-, Jesús Ortega Martínez – PRD-, Jorge Zermeño Infante -PAN-, Jorge Emilio González Martínez -PVEM- y José Guillermo Herrera Mendoza (miembros). Y, los senadores Fidel Herrera Beltrán –PRI- (presidente de la Comisión de Estudios Legislativos), Martha Sofía Tamayo Morales-PRI-, Felipe de Jesús Vicencio Álvarez -PAN-, José Antonio Aguilar Bodegas –PRI-, Héctor Michel Camarena -PRI-, Adalberto Madero Quiroga –PAN- y Verónica Gildardo Gómez –PAN-.

Cuadro 21. Constitución de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores

Comisiones	Gobernación	Estudios Legislativos
Presidente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sen. Gildardo Gómez Verónica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sen. Fidel Herrera Beltrán
Secretarios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sen. Rutilio Cruz Escandón Cadenas ▪ Sen. Héctor Michel Camarena 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sen. Martha Sofía Tamayo Morales ▪ Sen. Felipe de Jesús Vicencio Álvarez
Miembros	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sen. Cesar Camacho Quiroz ▪ Sen. Manuel Bartlett Díaz ▪ Sen. Fidel Herrera Beltrán ▪ Sen. Antonio García Torres ▪ Sen. Javier Corral Jurado ▪ Sen. Arely Madrid Tovilla ▪ Sen. Juan José Rodríguez Prats ▪ Sen. Fauzi Hamdan Amad ▪ Sen. Jesús Ortega Martínez ▪ Sen. Jorge Zermeño Infante ▪ Sen. Jorge Emilio González Martínez ▪ Sen. José Guillermo Herrera Mendoza 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sen. José Antonio Aguilar Bodegas ▪ Sen. Héctor Michel Camarena ▪ Sen. Adalberto Madero Quiroga ▪ Sen. Gildardo Gómez Verónica

Fuente: elaboración propia del autor.

Tras la presentación de las iniciativas Rojas (octubre de 2000) y Jáuregui (abril de 2002), las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos de

la Cámara de Senadores (cámara de origen), presentaron el 24 de octubre de 2003 ante el pleno la minuta correspondiente. En dicha sesión, el pleno aprobó la minuta para su envío a la Cámara de Diputados (cámara revisora).

En la Cámara de Diputados se revisa la minuta correspondiente hasta el siguiente periodo ordinario en tanto que los meses de noviembre y diciembre se concentraron en atender asuntos relacionados con el PEF del ejercicio inmediato posterior. Y es hasta el inicio del segundo periodo ordinario de su último ejercicio cuando se discute la minuta correspondiente a la LSPC en la APF. Una vez aprobada la minuta por la Cámara de Diputados se regresa al Senado (cámara de origen) para su discusión en el pleno.

En esta etapa del procedimiento, dentro del Senado las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos realizan un segundo dictamen de la iniciativa, incluyendo las observaciones realizadas en la cámara revisora. Durante la sesión del 3 de abril, las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Gobernación presentaron el análisis del proyecto de decreto de la LSPC.

Una vez realizado esto, se dio pie a los pronunciamientos y comentarios por parte del pleno. Al respecto tomaron la palabra los senadores Sara Isabel Castellanos Cortés (PVEM), Raymundo Cárdenas Hernández (PRD), César Jáuregui (PAN), José Guillermo Herrera (CD) y Carlos Rojas (PRI) quienes se pronunciaron a favor de la iniciativa de ley. Finalmente se consideró por parte de la Mesa Directiva del Senado lo suficientemente discutido y se procedió a la votación nominal en donde aprueba⁴² por el pleno de la Cámara de Senadores la LSPC con 96 votos a favor y 32 ausencias (ver cuadro 22).

⁴² Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores No. 95.

Cuadro 22. Votaciones de los senadores en la aprobación de la LSPC

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Favor	96	53	25	12	3	1	1	1	0	0
Contra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	96	53	25	12	3	1	1	1	0	0
Ausente	32	8	16	6	1	1	0	0	0	0
Total	128	61	41	12	4	2	1	1	0	0

Fuente: elaboración propia del autor.

Durante esa sesión, el senador Carlos Rojas por parte del PRI enfatizo como aspectos positivos de la iniciativa que:

- Resulta trascendental esta nueva ley como parte fundamental de la reforma del estado y para el desarrollo de las instituciones.
- Se da estabilidad en el empleo y la posibilidad de desarrollarse profesionalmente dentro del servicio público con un marco jurídico que reconoce sus derechos y señala con precisión sus obligaciones.
- Cuenta con el respaldo de todos los grupos parlamentarios, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados.
- Es resultado de la sensibilidad política, del análisis profundo, de la responsabilidad y de la voluntad para cumplir con un compromiso institucional.
- Tiene un incuestionable sentido político porque garantiza la estabilidad en las instituciones públicas, pero que también es un acto de justicia porque da certidumbre jurídica a quienes laboran en el gobierno.

Por su parte, el senador César Jáuregui señaló que:

- El sector académico reconoce la importancia de incorporar en los programas y los planes de estudios de introducir materias SCC en los proyectos y en las carreras de Administración Política y de Ciencia Política.
- Hay que estar atentos los legisladores a que donde haya una falla, donde exista una laguna, estemos prestos a corregirlas porque tendremos tres años a partir de la entrada en vigor de la ley para que todo el sistema del servicio de carrera tenga plena aplicación.

- Esta ley evita la discrecionalidad pero al mismo tiempo que no sustituye las acciones de reglamentación del Ejecutivo y que busca impulsar un proceso de mejoría en la APF
- Cambiar los esquemas de hacer gobierno en nuestro país y desde luego cambiar la cultura del gobierno en México será tarea de todos.
- Por lo que hace a la Cámara de Diputados, para nosotros resulta muy satisfactorio también el que hayan acogido, la Colegisladora, este proyecto realizando sólo cambios menores en la minuta que nos han enviado

Finalmente, el senador Raymundo Cárdenas del PRD tomó la palabra y señaló que:

- La eficiencia y la profesionalización de los servidores públicos serían, por sí mismas, razones suficientes para reformar una burocracia pero las consecuencias de un SPC, incluso en el grado incipiente que hoy se propone, van mucho más allá de la sola eficiencia.
- Un SCC, servicio profesional o como quiera llamársele es en esencia una acotación de las facultades del Poder Ejecutivo, una variable determinante de la sujeción del Estado y del Gobierno a la Ley, y, por lo tanto, uno de los requisitos fundamentales de la reforma democrática del Estado por la que hemos venido luchando
- La profesionalización integral es una de las condiciones básicas para someter a la administración pública y al mismo Gobierno al imperio de la Ley, ya que un servidor pública carente por completo de estabilidad laboral que puede ser despedido por sus superiores sin mayor requisito que un acto administrativo unilateral y discrecional difícilmente puede negarse a cumplir órdenes de dichos superiores, aún cuando estas sean contrarias al derecho, a los principios éticos de un Estado democrático o a su propia dignidad.
- Uno de los puntos nodales de cualquier SCC es la autonomía de su órgano de Gobierno y en la iniciativa que se presenta las instancias encargadas de dirigir y administrar el servicio carecen de autonomía, comenzando por el órgano rector del servicio, la SFP heredera de las funciones de la SECODAM.
- Además en los órganos auxiliares los comités técnicos de profesionalización y selección, los representantes del Ejecutivo Federal tienen mayoría. Por si lo anterior fuera poco, el derecho de veto de los superiores jerárquicos sobre los aspirantes a plazas subordinadas limitan la eficacia del sistema de concurso público, pues deja en manos de un individuo una decisión que debería ser producto enteramente de dicho concurso y potencialmente lesiona el principio de igualdad de oportunidades.

3.3.2 La Aprobación en la Cámara de Diputados

Durante el proceso de discusión y aprobación de la LSPC, la Cámara de Diputados durante la LVIII legislatura (2000 – 2003) estuvo integrada por 201 diputados del PRI, 185 diputados del PAN, 53 del PRD, 17 del PVEM, 8 del PT, 1 del Partido Convergencia, 3 del PSN, 2 del PAS y 3 independientes. Con base en esta integración se observa que el PRI representaba el 41.60%, el PAN el 40.60%, el PRD el 10.8 y el PVEM el 3.4% de la fuerza dentro de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

La **Mesa Directiva de la Cámara de Diputados** estaba integrada por el diputado Armando Salinas Torre –PAN-(presidente); los diputados María Elena Alvárez Bernal –PAN-, Jaime Vásquez Castillo –PRI- y Rafael Servil Maldonado –PRD- (vicepresidentes); y, los diputados Adela Cerezo Bautista –PRI-, Rodolfo Pérez Gavilán y María de las Nieves García Fernández –PRI- (secretarios). Esta Mesa Directiva comprendió el periodo del 15 de marzo al 31 de agosto del 2003.

Por otra parte, la **Junta de Coordinación Política** del periodo 2002-2003 se encontraba integrada por el diputado Eric Villanueva Mukul –PRD- (presidente), los diputados Rafael Rodríguez Barrera –coordinador del grupo parlamentario PRI-, Bernardo de la Garza Jaime –coordinador del PVEM-, Alberto Anaya Gutiérrez –coordinador del PT- y Alejandro Zapata Perogordo -coordinador del PAN-.

Los miembros de la **Comisión de Gobernación y Seguridad Pública** (ver cuadro 23) que analizaron la propuesta de LSPC eran Armando Salinas Torre –PAN- Presidente; José A. Hernández Fraguas –PRI-, Víctor M. Gandarilla Carrasco –PRI-, Tomás Coronado Olmos –PAN-, Luis Miguel G. Barbosa Huerta

–PRD-, secretarios; Manuel Añorve Baños –PRI-, José Francisco Blake Mora –PAN-, Jaime Mantecón Rojo –PRI-, Omar Fayad Meneses, Arturo Escobar y Vega –PVEM-, Federico Granja Ricalde –PRI-, Lorenzo Rafael Hernández Estrada –PRD-, Efrén Nicolás Leyva Acevedo –PRI-, Miguel Angel Martínez Cruz –PAN-, Rodrigo David Mireles Pérez –PAN-, José Narro Céspedes –PT-, Roberto Zavala Echavarría –PRI-, Ricardo A. Ocampo Fernández –PRI-, María Teresa Gómez Mont y Urueta –PAN-, Germán Arturo Pellegrini Pérez –PAN-, José Jesús Reyna García –PRI-, Gabriela Cuevas Barrón –PAN-, Eduardo Rivera Pérez –PAN-, Jorge Esteban Sandoval Ochoa –PRI- César Augusto Santiago Ramírez –PRI-, David Augusto Sotelo Rosas –PRD-, Ricardo Torres Origel, María Guadalupe López Mares –PAN-, Néstor Villarreal Castro –Pan-, Beatriz Paredes Rancel –PRI-.

Cuadro 23. Constitución de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados

Comisiones	Integración	
Presidente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dip. Armando Salinas Torre 	
Secretarios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dip. José A. Hernández Fraguas ▪ Dip. Víctor M. Gandarilla Carrasco 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dip. Tomás Coronado Olmos ▪ Dip. Luis Miguel G. Barbosa Huerta
Miembros	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dip. Manuel Añorve Baños ▪ Dip. José Francisco Blake Mora ▪ Dip. Jaime Mantecón Rojo ▪ Dip. Omar Fayad Meneses ▪ Dip. Arturo Escobar y Vega ▪ Dip. Federico Granja Ricalde ▪ Dip. Lorenzo Rafael Hernández Estrada ▪ Dip. Efrén Nicolás Leyva Acevedo ▪ Dip. Miguel Angel Martínez Cruz ▪ Dip. Rodrigo David Mireles Pérez ▪ Dip. José Narro Céspedes ▪ Dip. Roberto Zavala Echavarría ▪ Dip. Ricardo A. Ocampo Fernández 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dip. María Teresa Gómez Mont y Urueta ▪ Dip. Germán Arturo Pellegrini Pérez ▪ Dip. José Jesús Reyna García ▪ Dip. Gabriela Cuevas Barrón ▪ Dip. Eduardo Rivera Pérez ▪ Dip. Jorge Esteban Sandoval Ochoa ▪ Dip. César Augusto Santiago Ramírez ▪ Dip. David Augusto Sotelo Rosas ▪ Dip. Ricardo Torres Origel ▪ Dip. María Guadalupe López Mares ▪ Dip. Néstor Villarreal Castro ▪ Dip. Beatriz Paredes Rangel

Fuente: elaboración propia del autor.

El 29 de Octubre del 2002, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública la Minuta aprobada en el por el pleno del Senado el 24 de Octubre y que fuera remitida posteriormente para dictamen por parte de la cámara revisora, en este caso la de Diputados.

Cabe señalar que durante el receso entre el primero y segundo periodos ordinarios, se llevo a cabo el "Foro Internacional: La Profesionalización del Servicio Público en México" en la Universidad Iberoamericana (febrero de 2003). En dicho evento participaron académicos de distintas instituciones académicas (UNAM, CIDE, ITAM, FLACSO y UIA), representantes de organismos internacionales (OCDE, BM, BID) y distinguidos funcionarios de diversos países (Singapur, Estados Unidos, Francia, Reino Unido) a efecto de discutir y aportar elementos al debate de un SCC para la APF en México.

Durante este evento, la diputada Magdalena Núñez del PRD asumió un papel importante en la búsqueda de los consensos políticos dentro de la Cámara de Diputados. Este evento es un parteaguas en la reflexión y estudio de la minuta pues permitió tener una visión integral e informada de un asunto tan importante como la profesionalización de los servidores públicos. Personalmente estuve presente durante dicho evento y pude intercambiar puntos de vista tanto con diputados, académicos y consultores internacionales.

El foro se realizó los días 24 y 25 de febrero, dos semanas antes de que iniciará el segundo periodo ordinario de sesiones de la LVIII legislatura que culminaría su periodo legislativo en no más de 5 meses. Por ende, era prioritario la búsqueda de acuerdos lo más pronto posible. Un factor adicional que agilizó estos acuerdos fue el cambio en la mesa directiva de la Cámara de Diputados, el 15 de marzo, siendo el diputado Armando Salinas del PAN quien a su vez era presidente de la Comisión encargada de la revisión de la minuta enviada por el Senado.

La Comisión de Gobernación y Seguridad Pública presentó sus observaciones y modificaciones a la minuta enviada por el senado, ante el pleno de la Cámara de Diputados el 13 de Marzo de 2003. El día 18 de Marzo, el diputado José Alejandro Zapata (PAN) se pronunció a favor de la instauración del SPC en la APF mediante un posicionamiento ante el pleno. Después de ese pronunciamiento, el presidente de la Mesa Directiva convocó a la próxima sesión a celebrarse el día 20 de marzo en donde se analizaron y aprobaron reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Y nuevamente, se convocó a la próxima sesión del día 25 de marzo a las 10 hrs.

Durante la sesión del 25 de marzo, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública a través del diputado Tomás Coronado (PAN) fundamentó el dictamen a discusión. Una vez realizado esto, se dio pie a los pronunciamientos y comentarios por parte del pleno. Al respecto tomaron la palabra los diputados José Manuel Del Río (CD), José Antonio Calderón (PAS), Norma Patricia Rojas (PSN), Arturo Escobar y Vega (PVEM), Magdalena Núñez (PRD), María Guadalupe López (PAN) y José Antonio Hernández (PRI) quienes se pronunciaron a favor de la iniciativa de ley. Finalmente se realizó, durante esa sesión, la votación en donde se aprobó por 374 votos a favor y 6 abstenciones, publicándose el dictamen correspondiente en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados No. 1217. Con la siguiente votación por fracción (ver cuadro 24):

Cuadro 24. Votaciones de los diputados en la aprobación de la LSPC

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Favor	374	133	177	40	15	4	1	1	2	1
Contra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abstención	6	5	1	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	380	138	178	40	15	4	1	1	2	1
Ausente	120	70	25	14	2	4	2	0	0	3
Total	500	208	203	54	17	8	3	1	2	4

Fuente: elaboración propia del autor.

Durante esta sesión el diputado del PRI, Víctor Manuel Díaz Palacios señaló que:

- La existencia de un SPC consolida la visión institucional de la alternancia democrática, garantizar a la sociedad por encima de vaivenes partidistas, que los funcionarios públicos actuarán con su desempeño conforme a criterios básicos de profesionalización y eficacia.
- Se reconoce a quienes tienen responsabilidad, honradez y compromiso por el servicio público
- Se pretende estimular el trabajo serio, eficiente, honesto y garantizar certidumbre de continuidad profesional a quienes son buenos servidores públicos.
- Es responsabilidad de la nueva Secretaría de la Función Pública las tareas de optimización del servicio público y que las de fiscalización pasen a la Auditoría Superior de la Federación.

Posteriormente, la diputada María Guadalupe López del PAN señaló que:

- En el grupo parlamentario del PAN se congratulan por una propuesta en la que Acción Nacional han insistido constantemente desde su primer plataforma política en 1943
- El PAN siempre ha propuesto que se implemente el servicio profesional de carrera.
- Se debe conseguir un SCC que permita a la función pública el desarrollo de un mejor sistema de ingreso, capacitación y evaluación del desempeño, que en suma permita profesionalizar el servicio público.
- Con la ley cambiará la forma de servir al ciudadano desde la APF
- De igual forma, prevé sistemas de evaluación del desempeño basado en los resultados de su trabajo, calificados por el ciudadano, haciendo a un lado las evaluaciones cerradas y burocráticas entre servidores públicos
- Esta Ley es un bien para México, permite que los gobiernos entren y salgan por el mínimo trastorno y la máxima eficacia. Un SCC es una exigencia de todo buen político y de todo buen ciudadano mexicano. Es por el bien común, es por el bien de México.

Y finalmente, la diputada Núñez del PRD argumentó que:

- Históricamente la izquierda ha luchado por lograr una separación entre la administración pública y las actividades políticas y el uso partidista de los recursos públicos. No es un instrumento concluido por lo que deberemos insistir en avanzar en algunos de los temas centrales que han desvirtuado el ejercicio de la función pública.
- Se trata de recoger experiencias y no sólo de captar la opinión de la ciudadanía. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, en relación a la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del PRD, se reconoce que este dictamen representa un avance significativo que debe contar con el apoyo decidido de todos los grupos parlamentarios e iniciar una nueva etapa en el ejercicio de la administración pública, dejando atrás el amiguismo, el compromiso por afinidad política, las decisiones copulares e inaugurar la etapa de la capacidad y profesionalismo para acceder a la administración pública, la eficiencia, institucionalidad y el mérito como elementos de promoción y asignación de puestos
- Mientras la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del PRD considera la inclusión de las Oficialías Mayores de las Secretarías de Estado en el Servicio Profesional, el dictamen no lo considera. La diferencia es relevante y trascendente si se toma en cuenta que las funciones asignadas a tal área son fundamentales y requieren de personal no solo capacitado, sino con solvencia e independencia del Titular de la Dependencia, más aún si los fines que se persiguen es combatir la corrupción y la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, así como despolitizar el ejercicio de la función pública.
- En segundo lugar, el dictamen a discusión prevé una estructura jerárquica similar a la presentada por nuestra iniciativa, es decir, un Consejo y la SFP. Sin embargo, las atribuciones del Consejo son limitativas y su alcance es solo de opinión y consideramos necesario dotar de mayores atribuciones a dicho Consejo.
- Por último, el dictamen prevé mecanismos de participación ciudadana para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del sistema y del mejoramiento de los servicios que brindan las dependencias a partir de su implantación. Nuestra propuesta planteó la instauración de instrumentos de participación ciudadana, que permitan diseñar y realizar acciones políticas para mejorar el sistema.

3.3.3 La Firma del Decreto de Publicación de la Ley

Tras las votaciones y aprobaciones respectivas en las Cámaras de Diputados y Senadores, de los días 25 de marzo y 3 de abril de 2003, la Cámara de Origen (el Senado) envía con base en los artículos 72 inciso e) Constitucional, 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 57, 60, 63, 87 y 88 del Reglamento del propio Congreso el proyecto de ley aprobado al Presidente de la República para su revisión y, en dado caso, firma y posterior publicación en el DOF.

Durante los días posteriores a la aprobación de la Ley en el Congreso de la Unión y previos a la firma por parte del Presidente de la República se dieron dos situaciones desconcertantes. Por un lado, el auge de la noticia en los medios comunicación del fin de semana del 5 y 6 de abril de 2003 que se veía opacada por la inesperada renuncia del titular de la SECODAM, C.P. Francisco Barrio. Y por otro lado, las implicaciones derivadas de la propia ley que resultaron desconcertantes tanto para propios como extraños, y la primera de ellas fue el cambio repentito de la SECODAM por SFP, y además con nuevo titular, Lic. Eduardo Romero (anteriormente Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad de esa dependencia),

Posteriormente a estos acontecimientos, el Presidente de la República hace público el cambio en su Gabinete con fecha del 07 de abril de 2003. Y a los dos días siguientes, el segundo gran cambio, después de la LFTAIPG, de la APF en la presente administración es realizado en el salón Adolfo López Mateos en los Pinos. En donde el Presidente ante diputados, senadores; los presidente de las Mesas Directivas de la Cámara de Senadores (senador Enrique Jackson Ramírez) y de la Cámara de Diputados (diputado Armando Salinas Torre) firma el Decreto por el que se expide la LSPC y se reforma la LOAPF, la LFP y la LPCyGPF.

Durante la firma del decreto (9 de abril y publicado en el DOF el jueves 10 de abril de 2003), el Presidente reconoció que con la LSPC se avanzaba en los siguientes aspectos:

- En primer lugar, permite sentar las bases de una administración pública de Estado en la cual las y los funcionarios no vean obstaculizado su trabajo por los jaloneos políticos, por ciclos electorales o por otros factores.
- En segundo lugar, desde el nivel de enlace hasta el cargo de director general, el ingreso al Servicio Público Federal se hará a través de concursos abiertos y públicos garantizando, así, la igualdad de oportunidades, basada en el mérito que debe existir en toda democracia.
- En tercer lugar, se establecerá una memoria institucional que facilitará la transmisión del poder entre un gobierno y otro, y propiciará el desarrollo de políticas públicas con verdadera visión de Estado.
- Por otro lado, las y los funcionarios estarán sujetos, a través de evaluaciones anuales, a un proceso permanente de rendición de cuentas sobre el desempeño de su función pública, lo que será un importante incentivo para su superación, para cumplir adecuadamente sus funciones, para servir mejor a México.
- Con esta nueva Ley, se mejorará el servicio y se elevará sustancialmente la calidad y la productividad de las dependencias federales; garantizando la atracción, retención y promoción de los mejores profesionales del país y desterrando la discriminación para ingresar al gobierno por razones de género, religión, edad, origen étnico o condición social.
- Finalmente, a través de la capacitación permanente, esta Ley será una poderosa herramienta para hacer realidad la demanda ciudadana de contar con servidores públicos cada vez mejor preparados para enfrentar las necesidades y retos del país; servidores públicos profesionales, servidores públicos motivados, que antepongan siempre el interés de México a cualquier otra consideración.

3.4 Elementos de la Ley del SPC en la APF

Para finalizar este capítulo, expondré los elementos que integran la LSPC aprobada por las Cámaras en los meses de marzo y abril de 2003 y publicada en el DOF el 10 de abril de 2003. En primer lugar, la ley se **estructura** en cuatro títulos, 14 capítulos, 79 artículos y 7 transitorios. El título primero es el de disposiciones generales con un capítulo único y comprende los artículos 1 al 9. El título segundo es el de los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema con dos capítulos (derechos y obligaciones) que comprenden los artículos 10 al 12.

El título tercero es el de la estructura del sistema con nueve capítulos: 1) consideraciones preliminares, 2) de la estructura funcional, 3) subsistema de ingreso, 4) subsistema de desarrollo profesional, 5) subsistema de capacitación y certificación de capacidades, 6) subsistema de evaluación del desempeño, 7) subsistema de separación, 8) subsistema de control y evaluación y 9) de la estructura orgánica del sistema que comprenden en su conjunto los artículos 13 al 75. Y, finalmente, el título cuarto es el del derecho de revocación con dos capítulos (del recurso de revocación y de las competencias) que va de los artículos 76 al 79 (ver cuadro 25). Este instrumento normativo regula lo que es el SPC, la estructura de los subsistemas que lo integran, las facultades de la SFP, el Consejo y los Comités, el alcance, objetivo, principios y naturaleza.

Respecto al **alcance** de la ley sólo aplica a las instituciones de la APF centralizada. Es decir, a la presidencia, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la PGR (artículos 1, 3 y 26 de la LOAPF). En tanto que no aplica a la APF Paraestatal conformada por las entidades, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos.

Cuadro 25. Resumen de la LSPC

Título	Capítulos	Nombre	Artículo(s)
I Disposiciones Generales	Único	De la naturaleza y objeto de la ley	1 – 9
II De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del Sistema	Primero	De los derechos	10
	Segundo	De las obligaciones	11 – 12
III De la estructura del Sistema de SPC	Primero	Consideraciones preliminares	13
	Segundo	De la estructura funcional	*
	Sección 1ra.	Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos	14
	Sección 2da.	Del Registro Único del SPC	15 – 20
	Tercero	Del Subsistema de Ingreso	21 – 34
	Cuarto	Del Subsistema de Desarrollo Profesional	35 – 43
	Quinto	Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades	44 – 53
	Sexto	Del Subsistema de Evaluación del Desempeño	54 – 58
	Séptimo	Del Subsistema de Separación	59 – 63
	Octavo	Del Subsistema de Control y Evaluación	64 – 66
	Noveno	De la Estructura Orgánica del Sistema	*
	Sección 1ra.	De la Secretaría	67 – 69
	Sección 2da.	Del Consejo Consultivo	70 – 71
Sección 3ra.	De los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección	72 – 75	
IV El derecho de revocación	Primero	Del recurso de revocación	76 – 78
	Segundo	De las competencias	79
Transitorios			
Art.	Tema	Resumen	
1ro.	De la Entrada en Vigor de la Ley	La ley entra en vigor el 10 de abril del 2003	
2do.			
3ro.	De los Servidores Públicos de Confianza en Funciones	Todos los "servidores públicos de confianza" en funciones serán considerados "servidores públicos de libre designación" Los servidores públicos de confianza no podrán ser considerados servidores públicos de carrera antes de 2 años a partir de la entrada en vigor de la ley	
4to.	De la Fecha de Operación del Sistema	Cada dependencia iniciará el Sistema de manera gradual. Teniendo contemplada su operación total en no más de 3 años. Una vez que se publique el Reglamento de la ley, todos los cargos vacantes deberán ser asignados a través de concursos públicos y abiertos	
5to.	De los Sistemas Equivalentes en Operación Actual	Los servidores públicos de las dependencias y entidades que estén en un "Sistema Equivalente" al del SPC y que se fundamente en disposiciones que no tengan rango de ley, se deberán sujetar a esta ley en un plazo de 180 días. Los Comités de las dependencias pueden "funcionar temporalmente" sin personal de carrera, hasta que se cuente con ellos en dicha institución	
6to.	De las Erogaciones derivadas de esta Ley	La SHCP hará las "previsiones necesarias" en el proyecto anual del PEF para cubrir las "erogaciones" que deriven de la aplicación de esta ley con cargo al presupuesto de las dependencias de la APF	
7mo.	De las Disposiciones que se Derogan o Abrogan	Se derogan las disposiciones que se opongan a este decreto. Se abroga el 'Acuerdo de Creación de la Comisión intersecretarial de Servicio Civil' publicado en el DOF el 29 de junio de 1983. Se abroga el 'Reglamento del Acuerdo de Creación de la Comisión intersecretarial de Servicio Civil' publicado en el DOF el 19 de junio de 1984	

Fuente: elaboración propia del autor.

La LSPC tiene por **objeto** establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la APF centralizada. Al mismo tiempo que permite a las entidades del sector paraestatal las posibilidad de establecer sus propios sistemas de SPC tomando como base los principios de la LSPC.

La ley **define al sistema de SPC** como un *“mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”*

El Sistema del SPC **depende** del titular del Poder Ejecutivo Federal, aunque es dirigido por la Secretaría de la Función Pública (SFP, antes SECODAM) y su operación esta a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública. Los principios rectores de éste sistema son: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Los servidores públicos de carrera se **clasifican** en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señaló el artículo 34de la LSPC y aquellos que ingresen por motivo de un convenio.

El servidor público de carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley. El Sistema comprende los siguientes rangos: a) Director General; b) Director de Área; c) Subdirector de Área; d) Jefe de Departamento y; e) Enlace.

La **estructura del Sistema del SPC** comprende 7 Subsistemas: de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, que se precisan a continuación:

La **estructura orgánica del Sistema** ésta compuesta por las siguientes figuras: a) la **Secretaría** es la encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias; b) el **Consejo Consultivo**: es una instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema; y c) los **Comités Técnicos** son cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos (ver cuadro 26).

La LSPC contempla el **recurso de revocación** en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección por lo que el interesado tiene la posibilidad de interponer ante la Secretaría un recurso de revocación.

De los **transitorios** llama la atención principalmente el artículo cuarto que establece que cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Secretaría, dará inicio la operación del Sistema de manera gradual, condicionado al estudio que se realice sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva. Y, que además el Sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años (2006) a partir de la iniciación de vigencia de esta Ley. Asimismo establece que una vez publicado el Reglamento todos los cargos vacantes deberán ser asignados a través de concursos públicos y abiertos en tanto el Registro no opere en su totalidad.

Cuadro 26. Actores Responsables del SPC

	Secretaría: SFP	Consejo Consultivo	Comités
Natural eza	"Área Normativa"	"Órgano de Apoyo"	"Cuerpo Especializado" (Uno en cada dependencia)
	Art. 67	Art. 67	Arts. 67, 72 y 73
Funciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Emitir criterios 2. Elaborar el Presupuesto Anual del Sistema 3. Administrar los bienes y recursos del Sistema 4. Expedir el manual de organización y de procedimientos del Sistema 5. Dictar normas y políticas 6. Dar seguimiento del Sistema en cada dependencia 7. Aprobar nuevos o quitar Comités 8. Aprobar reglas 9. Aprobar mecanismos y criterios de evaluación 10. Resolver inconformidades 11. Promover y aprobar programas de capacitación 12. Establecer mecanismos de opinión 13. Revisar la operación del Sistema en las dependencias 14. Aplicar la ley y regular 15. Ordenar la publicación en el DOF 16. Aprobar los cargos que por excepción sean de libre designación 17. Dictar acuerdos 18. Otras... 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conocer del programa operativo anual del Sistema 2. Operar lineamientos 3. Proponer modificaciones al catálogo 4. Proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntuación 5. Recomendar programas de capacitación y actualización 6. Acordar la participación de invitados 7. Otras... 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Emitir reglas 2. Aprobar los casos de libre designación 3. Elaborar convocatorias 4. Proponer a la SFP, políticas 5. Realizar estudios 6. Elaborar programas de capacitación 7. Aplicar exámenes 8. Elaborar el proyecto de reconocimientos 9. Determinar la procedencia de separación 10. Otras...
	Art. 69	Art. 70	Art. 75
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> • Titular de la SFP 	<ul style="list-style-type: none"> • Titular de la SFP • Oficiales Mayores de las dependencias • Secretario Técnico 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comité Técnico <ul style="list-style-type: none"> • Funcionario de carrera RH • Representante SFP • Oficial mayor de la dependencia 2. Comité de Selección <ul style="list-style-type: none"> • Funcionario de carrera RH • Representante SFP • Superior jerárquico
	Art. 69	Art. 71	Art. 74

Fuente: elaboración propia del autor.

Al dejar de lado la concepción de los 7 subsistemas (planeación de recursos humanos; ingreso: desarrollo profesional; capacitación y certificación de capacidades; evaluación del desempeño; separación; y, control y evaluación) contemplados en la LSPC. Retomó los cinco elementos descritos anteriormente en tanto que son los procesos esenciales de un SCC mientras que aspectos como la planeación, la operación y el control son niveles distintos de análisis e interacción de cada uno de estos subsistemas, es decir, son niveles de agregación y dinámica diferentes que no pueden estar dissociados y que al mismo tiempo son complementarios. Los cinco elementos de nuestra definición son: a) el ingreso, b) la formación, c) la evaluación, d) el desarrollo y e) la separación (ver cuadro 27).

a) El ingreso.

- Se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema
- Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo al PEF. En caso de ausencia de plazas (recursos) no se emitirá la convocatoria
- Previo al reclutamiento, se consideran eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual.
- Se considera un ingreso por concurso (nombramientos de servidor profesional de carrera: Miembros del SPC) y otro por designación política (nombramientos de libre designación: Gabinetes de Apoyo)
- Los Comités Técnicos de Selección y Profesionalización son los cuerpos colegiados a través de los cuales operará descentralizadamente el SPC

b) La formación.

- Se encuentra comprendida por la capacitación y la certificación de capacidades
- La capacitación y la certificación son los procesos mediante el que se induce, prepara, actualiza y certifica a los miembros del SPC

- La SFP emitirá las normas que regularán la capacitación y certificación de servidores públicos.
- La capacitación dentro del SPC tienen como finalidad:
 - I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades del servidor público;
 - III. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y
 - II. Certificar a los servidores en las capacidades profesionales adquiridas.

c) La evaluación.

- En el SPC, la evaluación del desempeño es el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.
- La evaluación del desempeño dentro del SPC tiene como principales objetivos:
 - I. Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones,
 - II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño;
 - III. Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos;
 - IV. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación, y
 - V. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas.

d) El desarrollo.

- Es el proceso mediante el cual los servidores públicos con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía
- El desarrollo dentro del SPC no es limitativo a la dependencia en la cual se encuentre adscrito el servidor público. En tanto que permite la movilidad entre las instituciones que están dentro del Sistema del SPC o que cuentan con un Convenio establecido con la SFP.

- Al igual que otros modelos de SCC, se consideran trayectorias tanto verticales o trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo, como horizontales o trayectorias laterales.

e) La separación.

- Se establecen causales de separación bien determinados por los cuales se puede remover un servidor público.
- La principal ventaja de un modelo de SCC como el del SPC reside en que deja clara la diferencia entre la inmovilidad con la permanencia.
- Las causales de separación establecidas en la LSPC son:
 - I. Renuncia formulada por el servidor público;
 - II. Defunción;
 - III. Sentencia ejecutoriada;
 - IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;
 - V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;
 - VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y
 - VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

Cuadro 27 Elementos de la LSPC

Variables	Características
Ingreso	<p>El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema. Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo al presupuesto autorizado. En caso de ausencia de plazas de este nivel en las dependencias, no se emitirá la convocatoria. Previo al reclutamiento, la Secretaría organizará eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual. Existe ingreso por concurso y por designación política</p>
Formación	<p>La formación ésta comprendida por la Capacitación y la Certificación de Capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública. La Secretaría emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias. La capacitación tiene los siguientes objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades del servidor público; II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.
Evaluación	<p>La Evaluación del Desempeño es el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto. La Evaluación del Desempeño tiene como principales objetivos los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño; III. Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos; IV. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación, y V. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas.
Desarrollo	<p>Desarrollo Profesional es el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito.</p> <p>La movilidad en el Sistema se da en las siguientes trayectorias:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Vertical o trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo dad, y II. Horizontal o trayectorias laterales.
Separación	<p>El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Renuncia formulada por el servidor público; II. Defunción; III. Sentencia ejecutoriada; IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna; V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia; VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

Fuente: elaboración propia del autor.

4. Avances y logros en la implantación del SPC en la APF

En este último apartado, una vez que he expuesto lo qué es un SCC, la forma en cómo surgen, sus principales características, los cambios a los cuales se enfrentan algunos de los distintos modelos que existen, la forma en cómo se ha buscado su instauración en la APF en México, los casos o experiencias exitosos dentro de este ámbito, las distintas alternativas de ley que hubo y la forma en cómo se aprobó el actual marco normativo del SCC de la APF en México.

De esta reflexión, realizada hasta el momento, se generó una propuesta de modelo de SCC sustentada en cinco elementos: a) el ingreso, b) la formación, c) la evaluación, d) la promoción y e) el retiro. Al mismo tiempo que se analizaron comparativamente 8 experiencias en la APF con base en estos elementos y se presentó el proceso legislativo que siguió la iniciativa de ley del SPC. Esto último permitió, entender el papel y trabajo del Poder Constituyente en materia de revisión y emisión de leyes, aspecto de vital importancia para los administradores públicos, así como analizar las distintas propuestas realizadas por los distintos grupos parlamentarios dentro del Congreso a través de esos cinco elementos.

Finalmente, este último capítulo, pretende analizar la forma en como se está realizando su implantación en la APF. Para ello, este último apartado se integra por un subapartado relativo a la transformación institucional de la actual Secretaría de la Función Pública que adquirió nuevas funciones tras la publicación de la LSPC en abril de 2003; en un segundo lugar, se estudia la operación de la Unidad encargada de su implantación, así como los resultados alcanzados en materia de los 7 subsistemas que integran al Sistema del SPC.

4.1. Transformación de la SECODAM en SFP

Los antecedentes contemporáneos de la actual Secretaría de la Función Pública tienen su origen básicamente con la sustitución de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) el 29 de diciembre de 1976, a partir de la cual se organiza y estructura a las instituciones que integran la APF. Y formalmente, con el decreto de reformas a este ordenamiento en diciembre de 1982 mediante el cual se da nacimiento a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Posteriormente, la SECOGEF cambió de nombre por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) con el decreto de reformas a la LOAPF publicado en el DOF el día 28 de Diciembre de 1994. Y finalmente tras el decreto por el que se expide la LSPC y se reforma la LOAPF del 10 de Abril del 2003 la SECODAM cambia a la actual Secretaría de la Función Pública.

Estos cambios de denominación o forma tienen implicaciones institucionales de fondo muy importantes. Brevemente, con la creación de la SECOGEF se unifica en una sola dependencia del Ejecutivo Federal las tareas de control y fiscalización de los recursos y el gasto público federal. Por la otra, al transformarse en SECODAM se reconoce la importancia del desarrollo administrativo como un catalizador para el adecuado desempeño de las instituciones. Al mismo tiempo que se le dotaba de aspectos preventivos al tradicional enfoque de control, dirigido más que nada a la corrección y el castigo.

Con la LSPC, la nueva SFP que surge a raíz de los cambios derivados tiene la tarea de profesionalizar a los servidores públicos y dirigir esfuerzos integrales de modernización administrativa que se agrupan en un conjunto de 6 estrategias mejor conocidas como Agenda de Buen Gobierno. La naciente SFP no sólo

continúa con su labor de fiscalizar y controlar, así como de modernizar a las instituciones, sino además de profesionalizar a los recursos humanos. Esta transformación arduamente esperada por muchos sectores de la sociedad implicó una larga espera y solventar múltiples obstáculos, como se explicó en el capítulo segundo.

En lo particular quiero exponer brevemente, a partir de un análisis ejecutivo, de las estructuras y funciones el cúmulo de modificaciones graduales que acompañaron estas dos últimas transformaciones que vivió la actual SFP. Para ello, realizó a continuación un breve resumen de los cambios de la estructura organizacional de la Secretaría desde 1982 hasta 2004 (ver figura 5).

Antecedentes Históricos de la SFP

- El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente, se instituyó en ese mismo Ministerio, la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; observar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo, e informar a la Contaduría Mayor de aquéllos que hiciere en acatamiento a las órdenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.
- En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.
- En 1867, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la Tesorería General las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos.
- Las facultades de esta última dependencia se incrementan considerablemente en el año de 1881, al concentrarse en ella, además de las de recaudación y distribución, las de fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones que resultaran de la práctica de dicha glosa.

- Finalmente, el 23 de mayo de 1910, se reorganiza una vez más la Tesorería, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se encomiendan las funciones contable y de glosa.
- El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Con su establecimiento se logra el ideal de que un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, de las que carecían la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería, por su dependencia jerárquica del Secretario de Hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo.
- En cuanto a su función de control sobre la actuación de la Administración Pública, ésta comprendía no sólo la legalidad en el manejo de fondos del Erario, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental. Dentro de esta función realizaba estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas del Gobierno, con el objeto de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios.
- En 1932, mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, se suprime el Departamento de Contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos que afectaran al Erario Federal, Contabilidad General de la Federación, glosa y responsabilidades.
-
- Posteriormente, con motivo de la separación de las funciones de contabilidad y glosa, de las del manejo de los caudales públicos, en 1935 se crea la Contaduría de la Federación, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.
- El crecimiento y complejidad alcanzada entre los años de 1935 y 1947 por los sectores central y paraestatal, genera la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. Para el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1947, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contratos de obras de construcción que se realizaban por cuenta del Gobierno Federal; la vigilancia de la ejecución de los mismos; y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

- Por lo que respecta al control del sector paraestatal, se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la cual se establece que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.
- Para garantizar el cumplimiento de esta Ley, por decreto del 27 de enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la SHCP, con la responsabilidad de ejercer las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- En 1949 se suprime dicha Comisión, transfiriéndose las funciones relativas al control de las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros a las Comisiones Nacionales respectivas; en tanto que, para el control de las entidades restantes, se faculta a la Secretaría de Hacienda para instituir el mecanismo correspondiente, lo cual se hizo patente en 1953 al establecer el Comité de Inversiones, dependiente de la Dirección de Crédito. En 1954, este Comité pasó a depender directamente del Presidente de la República, con el nombre de Comisión de Inversiones.
- La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. La misma Ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales; intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; control financiero y administrativo de los entes paraestatales; e intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. Por último, a la SHCP compete la glosa preventiva; la formulación del Presupuesto; la contabilidad y la autorización de actos y contratos, con la intervención de las dos Secretarías citadas.
- El 27 de diciembre de 1965 se aprueba una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que modifica sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947. Finalmente, el 31 de diciembre de 1970 se publica una nueva versión de esta Ley, ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

(Manual General de Organización de la SFP, 30 de septiembre de 2002)

Expedición de la LOAPF

- Al expedirse la LOAPF, el 29 de diciembre de 1976, la programación y presupuestación del gasto público federal anteriormente competencia de la SHCP pasó a formar parte de las atribuciones de la SPP. Al mismo tiempo que las funciones de control y vigilancia seguían dispersas, distribuidas de la siguiente forma:
 - El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la SHCP;
 - El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática, y de las adquisiciones de toda clase, en la SPP;
 - La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; y
 - La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

- Por disposiciones posteriores, la competencia en materia de control se complementa quedando:
 - La intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio;
 - La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la SPP, y
 - El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

- En respuesta a estos cambios, la SPP publicó tres reglamentos interiores, uno el 23 de mayo de 1977, otro el 31 de diciembre de 1979 y un tercero el 28 de febrero de 1980. Cabe destacar del segundo la creación, en el área del C. Secretario, de la Comisión Interna de Administración y Programación; y, del tercero, la creación de la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal con el propósito de adecuar las estructuras organizacionales de la APF.

La estructura de 1982-1983

- En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la LOAPF, misma que al aprobarse y publicarse en el DOF del 28 de diciembre de 1982, dio origen a la SECOGEF; con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas. La SECOGEF se crea conformando parte

de su estructura organizacional con áreas provenientes de otras dependencias del Ejecutivo Federal, tales como Presidencia de la República, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la SHCP, la SPP, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la PGR y la PGJDF.

- El 19 de enero de 1983, se publicó en el DOF el primer Reglamento Interior⁴³ de la SECOGEF. Posteriormente, el día 28 del mismo mes se publicó el acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría. Se ubicó dentro de la APF como una dependencia de apoyo y vigilancia que tuvo a su cargo el diseño e instrumentación del Sistema Integrado de Control y Evaluación Gubernamental. Mientras que el 25 de enero de 1983 aparecía un nuevo reglamento interior de la SPP a través del cual dicha dependencia creaba la Unidad de Modernización de la APF y la Dirección General de Servicio Civil. Cabe señalar que en ese año, el 29 de julio, que se crea la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil.
- La estructura de la SECOGEF durante el periodo de 1982 a 1983 estuvo conformada por las siguientes unidades administrativas: la Oficina del Secretario; 2 Subsecretarías, "A" y "B"; una Oficialía Mayor; una Contraloría Interna; una Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público; 12 Direcciones Generales de Planeación, de Análisis y Evaluación, de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría, de Auditoría Gubernamental, de Auditorías Externas, de Comunicación Social (DGCS), de Control, de Operación Regional, de Programación, Organización y Presupuesto (DGPÖP), de Responsabilidades y Situación Patrimonial (DGRSP), de Servicios Administrativos y la Jurídica (ver organigrama 1). Durante el periodo subsiguiente de 1983 a 1985, la estructura no sufrió grandes modificaciones salvo la creación de la Unidad de Normatividad dependiente de la Subsecretaría "B" en 1984.

La estructura de 1986-1989

- Los días 29 y 30 de julio de 1985 aparecen nuevos Reglamentos Interiores tanto para la SSP como para la SECOGEF, respectivamente. En el caso de la SPP se fusionan las Direcciones Generales de Servicio Civil y de Modernización Administrativa para hacer de la resultante Dirección General de Servicio Civil un área técnico-normativa que diera coherencia y uniformidad a las estructuras organizacionales, puestos y recursos presupuestales de las dependencias y

⁴³ Los fines fundamentales de un Reglamento Interior con el determinar la competencia de las unidades administrativas de una dependencia o entidad para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, y propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas dicha dependencia o entidad.

entidades de la APF. Mientras que en el caso de de la SECOGEF, con motivo de las medidas de racionalidad dictadas por el Ejecutivo Federal en 1985:

- se eliminaron 3 direcciones generales: la de Planeación, la de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público, y la DGPOP;
 - se modificó el nivel jerárquico de la Contraloría Interna de nivel 35 (Oficialía Mayor) a nivel 33 (Dirección General); y
 - se cambio de denominación a la Dirección General de Servicios Administrativos por el de Dirección General de Administración y que además absorbía las funciones de la DGPOP.
- Con estos cambios, la estructura organizacional de la SECOGEF para 1985 quedo conformada por las siguientes unidades administrativas: la Oficina del Secretario; 2 Subsecretarías, "A" y "B"; una Contraloría Interna; la Oficialía Mayor; la Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público; 9 Direcciones Generales de Administración, de Análisis y Evaluación, de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría, de Auditoría Gubernamental, de Auditorías Externas, de Comunicación Social (DGCS), de Control, de Operación Regional, de Responsabilidades y Situación Patrimonial (DGRSP), y la Jurídica (ver organigrama 2). Durante los años de 1986 a 1988, la estructura orgánica básica de la SECOGEF no se modificó y el único cambio realizado fue, en 1988, para modificar el nivel jerárquico de la Contraloría Interna que pasó de nivel 33, Dirección General, a nivel 35, Oficialía Mayor.

La estructura de 1989-1994

- Con fecha 16 de enero de 1989 se publicó en el DOF, un nuevo Reglamento Interior para la dependencia, el cual abrogó al ordenamiento de 1983. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante decretos presidenciales publicados el 26 de febrero de 1991, el 27 de julio de 1993 y el 19 de abril de 1994. En cuanto a este nuevo reglamento que se constituyó en el segundo reglamento interior de la SECOGEF, que se complementó con el acuerdo de adscripción publicado el 23 de enero de 1989. Las modificaciones consistieron en:
 - la creación de la Dirección General de Simplificación Administrativa dependiente de la Subsecretaría "A";
 - el cambio de denominación y nivel de la Coordinación General de Comisarios y Delegados de la Contraloría en el Sector Público por el de Unidad de Comisarios con nivel jerárquico de Oficialía Mayor;
 - la transformación de la DGCS en Unidad;
 - la reubicación de la Contraloría Interna a nivel de Dirección General;
 - la reubicación de la Dirección General Jurídica con dependencia directa del Secretario;
 - la desaparición de la Unidad de Normatividad dependiente de la Subsecretaría "B";
 - la desaparición de la Dirección General de Análisis y Evaluación dependiente de la Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público;

- el cambio de denominación de la Dirección General de Control por el de Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública.
- Con estos cambios, la estructura organizacional de la SECOGEF para 1989 quedó conformada por las siguientes unidades administrativas: la Oficina del Secretario; 2 Subsecretarías, "A" y "B"; una Contraloría Interna; la Oficialía Mayor; las Unidades de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público, y de Comunicación Social; 8 Direcciones Generales de Administración, de Auditoría Gubernamental, de Auditorías Externas, de Control y Evaluación de la Gestión Pública, de Operación Regional, de Responsabilidades y Situación Patrimonial (DGRSP), de Simplificación Administrativa y la Jurídica (ver organigrama 3).
- Durante 1990, la estructura orgánica básica de la SECOGEF no se modificó. Mientras que en 1991, con las reformas y adiciones al reglamento interior del 26 de febrero se formalizó la creación de la Dirección General de Contraloría Social, pasando así de 8 a 9 Direcciones Generales. Para 1992, únicamente se modificó el nivel jerárquico de la Contraloría Interna que pasó de nivel 33 (Dirección General) a nivel 34 (Coordinación General). En 1993 se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría, el 27 de julio, con lo que se eliminó la Unidad de Comisarios (nivel de Subsecretaría), transfiriéndose las funciones de esta unidad administrativa a la Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública.
- Por otra parte, durante este periodo mediante el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la LOAPF, el 21 de febrero de 1992, se fusionaron las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Con esta medida, a la SHCP se le confirieron, además de las atribuciones en materia fiscal, financiera y crediticia, las de programación del gasto público, de planeación y de información estadística y geográfica. A partir de ello, la SHCP publicó un nuevo Reglamento Interior, el 24 de febrero de 1992, mediante el cual se integraron a la SHCP las siguientes unidades administrativas de la extinta SPP:
 - la Subsecretaría de Normatividad y Control Presupuestal con la Unidad de Inversiones y las Direcciones Generales de Política Presupuestal; de Contabilidad Gubernamental y de Normatividad y Desarrollo Administrativo, esta última integrada con la fusión de las Direcciones Generales de Servicio Civil y de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles;
 - la Subsecretarías de Programación y Presupuesto, y de Desarrollo Regional con la Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad; y, el INEGI.
- Posteriormente, el 4 de junio de 1992, con el nuevo Reglamento Interior de la SHCP se crea la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo derivado de la fusión de las Direcciones Generales de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles y de la de Servicio Civil.

- Para el 25 de enero de 1993, la SHCP reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Reglamento Interior a partir del cual:
 - las Subsecretarías de Normatividad y Control Presupuestal y de Programación y Presupuesto se fusionan para conformar la Subsecretaría de Egresos, misma que quedó integrada con la Unidad de Inversiones, Energía e Industria; las Direcciones Generales de Política Presupuestal; de Normatividad y Desarrollo Administrativo; de Contabilidad Gubernamental; de Programación y Presupuesto de Servicios; de Programación y Presupuesto Agropecuario, Pesquero y Abasto y de Programación y Presupuesto de Salud, Educación e Infraestructura.

La estructura de 1994-1995

- En 1994, dentro de la SECOGEF se creó la Dirección General de Inconformidades (DGInc) dependiente de la Subsecretaría "A" con el decreto que reforma y adiciona el Reglamento Interior publicado en el DOF del 19 de abril de 1994.
- Posteriormente, con motivo de las reformas, adiciones y derogaciones a la LOAPF, publicadas en el DOF el 28 de diciembre, cambió la denominación de la SECOGEF por el de SECODAM. En virtud de habersele conferido nuevas atribuciones, artículo 37 de la LOAPF, en las materias de: desarrollo administrativo integral en la APF, autorización y registro de estructuras organizacionales y ocupacionales de las dependencias y entidades; normatividad de adquisición, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos. A partir de las cuales queda facultada para diseñar lineamientos de modernización administrativa, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite.
- Para 1994, la estructura básica de la SECODAM estaba integrada por las siguientes unidades administrativas: la Oficina del Secretario; 2 Subsecretarías, "A" y "B"; una Contraloría Interna; la Oficialía Mayor; la Unidad de Comunicación Social; 9 Direcciones Generales de Administración, de Auditoría Gubernamental, de Auditorías Externas, de Contraloría Social, de Control y Evaluación de la Gestión Pública, de Operación Regional, de Inconformidades (DGInc), de Responsabilidades y Situación Patrimonial (DGRSP), de Simplificación Administrativa y la Jurídica.
- Con fecha 12 de abril de 1995 se publicó en el DOF, el nuevo Reglamento Interior para la recién creada SECODAM, el cual abrogó al ordenamiento de 1989. A partir de este documento y el acuerdo de adscripción orgánica del 18 de abril de ese

mismo año, se formalizan los cambios planteados en las atribuciones de la Secretaría en diciembre de 1994. Las modificaciones consistieron en:

- Creación de 2 jefaturas de unidad y 1 dirección general: la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal (nivel 35), la Unidad de Desarrollo Administrativo (nivel 35), la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) con nivel 33E.
 - Se renivelaron y cambiaron de nomenclatura 3 unidades administrativas: la Dirección General Jurídica (nivel 33E) a Unidad de Asuntos Jurídicos (nivel 35); la Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública (nivel 33E) a Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública (nivel 35); la Unidad de Organización y Sistemas (nivel 30E) a Dirección General de Informática (nivel 33E). Durante estas modificaciones, la función de organización se transfirió a la DGPOP.
 - Cambiaron de denominación otras 5 áreas: la Subsecretaría "A" por Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, la Dirección General de Operación Regional por Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social (DGORCS), la Dirección General de Contraloría Social por Dirección General de Atención Ciudadana; la Subsecretaría "B" por Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública, la Unidad de Comunicación Social por Dirección General de Comunicación Social.
 - Se fusionaron: la Dirección General de Auditorías Externas con la Dirección General de Auditoría Gubernamental, conservando el nombre de esta última.
 - Se eliminó la Dirección General de Simplificación Administrativa, transfiriéndose sus funciones a la Unidad de Desarrollo Administrativo;
 - Se adscribe a la SECODAM la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) así como otras unidades administrativas de la Secretaría de Desarrollo Social y de la SHCP. Todo ello, mediante el acuerdo de adscripción orgánica correspondiente publicado en el DOF del 18 de abril.
- Para 1995, la estructura básica de la SECODAM estaba integrada por las siguientes unidades administrativas: la Oficina del Secretario; la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social; la Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública; la Contraloría Interna; la Oficialía Mayor; 9 Direcciones Generales de Administración, de Atención Ciudadana (DGAC), de Auditoría Gubernamental; de Comunicación Social (DGCS), de Inconformidades (DGInc), de Informática (DGI), de Operación Regional y Contraloría Social (DGORCS), de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP), y de Responsabilidades y Situación Patrimonial (DGRSP); 4 Jefaturas de Unidad, la de Asuntos Jurídicos (UAJ), la de Desarrollo Administrativo (UDA), la de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas y Servicios del Patrimonio Federal (UNAOPSPF), y la de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública; y, un órgano administrativo desconcentrado: la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN). (Ver organigrama 4).
- Por otra parte, en diciembre de 1995, se autoriza y registra la estructura orgánica básica de la SHCP, misma que incluyó los cambios siguientes: en la Subsecretaría

de Egresos se creó la Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura; cambia su denominación la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo por Dirección General de Normatividad y Servicio Civil, y en la Oficialía Mayor la Dirección General de Personal, cambia su denominación por Dirección General de Recursos Humanos. Para el 11 de septiembre de 1996, se publica un nuevo reglamento interior de la SHCP, mediante el cual se crea la Unidad de Servicio Civil sustituyendo a la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo.

La estructura de 1996-2000⁴⁴

- El 24 de diciembre de 1996 fue publicado en el DOF el decreto por el que se reforma la fracción XII del artículo 37 de la LOAPF, facultando a la SECODAM para designar y remover a los titulares de los OICs en las dependencias y entidades de la APF y de la PGR, así como a los responsables de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de dichos órganos, quienes pasan a depender jerárquica y funcionalmente de la SECODAM con el carácter de autoridad y realizando la defensa jurídica de las resoluciones que emitieran en la esfera administrativa y ante los tribunales federales, representando al Titular de la Secretaría.
- Estos cambios dotaron a las contralorías internas de la autonomía que requerían para fortalecer la función de control y que se tradujeron en:
 - Facultar a la SECODAM, para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la PGR, y con ello reforzar el vínculo funcional de estos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
 - Conferir atribuciones directas a los OICs de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presume la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la PGR, en este sentido.
 - Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.
 - Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los OICs al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.
- Con base en esos cambios, se actualiza el Reglamento Interior de la Dependencia según decreto publicado el 29 de septiembre de 1997, el cual se complementa con

⁴⁴ En este periodo aparece el PROMAP, el 28 de mayo de 1996, el cual se integro por 4 subprogramas: el de Participación y Atención Ciudadana; el de Descentralización y/o Desconcentración Administrativa; el de Medición y Evaluación de la Gestión Pública; y, el de Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público. De este último, se planteó como uno de sus objetivos el contar con un Servicio Profesional de Carrera en la APF. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados no se logró alcanzar dicha meta (Guerrero 1998; Arellano y Guerrero 2000, Martínez 2001)

el Acuerdo de adscripción del 12 de noviembre de ese mismo año a través del cual se establece la subordinación jerárquica de servidores públicos referidos en dicho Reglamento (Delegados, Comisarios Públicos, Titulares de los OICs, los de las Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas adscritos a éstos así como los Supervisores Regionales).

- A partir de estos cambios, la estructura organizacional de la SECODAM para 1997 quedaba conformada por las siguientes unidades administrativas: la Oficina del Secretario; la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social; la Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública; la Contraloría Interna; la Oficialía Mayor; los Comisarios y Delegados; los Titulares de los OICs (TOICs); los Titulares de las Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas de los OICs (TA's); los Supervisores Regionales; 9 Direcciones Generales de Administración, de Atención Ciudadana (DGAC), de Auditoría Gubernamental; de Comunicación Social (DGCS), de Inconformidades (DGInc), de Informática (DGI), de Operación Regional y Contraloría Social (DGORCS), de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP), y de Responsabilidades y Situación Patrimonial (DGRSP); 4 Jefaturas de Unidad, la de Asuntos Jurídicos (UAJ), la de Desarrollo Administrativo (UDA), la de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas y Servicios del Patrimonio Federal (UNAOPSPF), y la de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública; y, un órgano administrativo desconcentrado: la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN). (Ver organigrama 5). Durante 1998 y 1999 no se modificó la estructura orgánica básica de la SECODAM.

La estructura de 2001-2003

- El 4 de enero del año 2000 se publicaron en el DOF, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. La entrada en vigor de dichos ordenamientos implicó el ejercicio de nuevas atribuciones por parte de la SECODAM, entre las que se encuentran las relativas al establecimiento, administración y operación del Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales.
- Posteriormente el 4 de septiembre del mismo año, se reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría, para formalizar la creación de la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales. También se incorporan a la estructura general de la SECODAM las siguientes áreas: la DGA de Quejas y Responsabilidades y las Direcciones de Quejas y Responsabilidades A y B adscritas a la Contraloría Interna; la DGA de Responsabilidades, la Dirección de Responsabilidades, la Dirección de Verificación, la DGA de Evolución Patrimonial y

las Direcciones de Evolución Patrimonial 'A' y 'B' adscritas a la DGRSP; y las DGAs de Auditorías Directas, de Auditorías Especiales y de Auditorías Externas adscritas a la Dirección General de Auditoría.

- De esta forma, la estructura orgánica de la SECODAM para el 2000 quedaba conformada por las siguientes unidades administrativas: la Oficina del Secretario; la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social; la Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública; la Contraloría Interna; la Oficialía Mayor; los Comisarios y Delegados; los Titulares de los OICs (TOICs); los Titulares de las Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas de los OICs (TA's); los Supervisores Regionales; 9 Direcciones Generales de Administración, de Atención Ciudadana (DGAC), de Auditoría Gubernamental; de Comunicación Social (DGCS), de Inconformidades (DGInc), de Informática (DGI), de Operación Regional y Contraloría Social (DGORCS), de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP), y de Responsabilidades y Situación Patrimonial (DGRSP); 5 Jefaturas de Unidad, la de Asuntos Jurídicos (UAJ), la de Desarrollo Administrativo (UDA), la de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas y Servicios del Patrimonio Federal (UNAOPSPF), de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública, y la de Servicios Electrónicos Gubernamentales; y, un órgano administrativo desconcentrado: la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN). Estos cambios se complementan con el acuerdo de adscripción del 18 de septiembre del mismo año.

- Una vez realizados estos movimientos, durante el 2001 la estructura de organizacional de la Secretaría vive su periodo de mayores cambios. Por un lado, se publica un nuevo Reglamento Interior el 16 de julio del 2001 que sustituye al reglamento de abril de 1995. En donde destaca la creación de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF (SECITCC), la cual fue creada por el Ejecutivo Federal mediante Acuerdo publicado el 4 de diciembre de 2000, con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la APF, así como para dar seguimiento a los programas y acciones en la materia. Así como las siguientes modificaciones:
 - Creación de: el Secretariado Ejecutivo de la CITCC (SECITCC); la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (CGOVC); la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales adscrita a la Subsecretaría de Atención Ciudadana; y, la Coordinación de Visitadurías de Atención Ciudadana, Responsabilidades e Inconformidades
 - Cambiaron de denominación: la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social por el de Subsecretaría de Normatividad y Atención Ciudadana (SACN); la Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública por el de Subsecretaría de Control y Evaluación de la Gestión Pública (SCEGP); la DGCS es sustituida por

Unidad de Vinculación para la Transparencia (UVT); la Dirección General de Auditoría Gubernamental se reconvierte en jefatura de Unidad (UAG)

- Se elimina la DGPOP y es sustituida por las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto y (DGPpP) y la de Modernización Administrativa y de Procesos (DGMAP)
- Y por otra parte, el 29 de noviembre de 2001, dicho ordenamiento es modificado, en no menos de 5 meses de su emisión, con el objeto de incorporar dentro de la estructura orgánica de la SECODAM a la SDSA en sustitución de la UDA. A partir de lo cual se dotaba de un mayor alcance y fortalecimiento de las funciones en materia de desarrollo administrativo integral y de modernización administrativa, que venía desempeñando la Secretaría al interior de la APF. Al mismo tiempo que se crean las Direcciones Generales de Simplificación Regulatoria (DGSR), de Eficiencia Administrativa (DGEA), y la de Análisis de Estructuras y Profesionalización del Servicio Público (DGAEyPSP).
 - La DGSR se orientó a promover y coadyuvar al mejoramiento de la normatividad que rige el funcionamiento de la APF, así como dar seguimiento a las acciones respectivas, y evaluar y difundir sus resultados.
 - La DGEA tuvo como responsabilidad primaria el diseño y promoción del modelo de gestión gubernamental en materia de desarrollo administrativo integral, orientado a la mejora de resultados de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR.
 - La DGAEyPSP surgió para incidir en la mejora de los recursos humanos y de la organización de las dependencias y entidades de la APF, a través de una eficiente administración, desarrollo y profesionalización de los servidores públicos.
- Con estas modificaciones, la estructura orgánica de la SECODAM para el 2001 quedaba conformada por las siguientes unidades administrativas: la Oficina del Secretario; la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad (SACN); la Subsecretaría de Control y Evaluación de la Gestión Pública (SCEGP); la Contraloría Interna; la Oficialía Mayor; los Comisarios y Delegados; los Titulares de los OICs (TOICs); los Titulares de las Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas de los OICs (TA's); los Supervisores Regionales; la Secretaría Ejecutiva de la CITCC (SECITCC); 11 Direcciones Generales: de Administración, de Atención Ciudadana (DGAC), de Inconformidades (DGInc), de Informática (DGI), de Operación Regional y Contraloría Social (DGORCS), de Programación y Presupuesto (DGPpP), de Modernización Administrativa y de Procesos (DGMAP), de Responsabilidades y Situación Patrimonial (DGRSP), de Simplificación Regulatoria (DGSR), de Eficiencia Administrativa (DGEA), de Análisis de Estructuras y Profesionalización del Servicio Público (DGAEyPSP); 6 Jefaturas de Unidad, la de Asuntos Jurídicos (UAJ), la de Vinculación para la Transparencia (UVT), la de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas y Servicios del Patrimonio Federal (UNAOPSPF), de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública, la de Auditoría Gubernamental (UAG), y la de Servicios Electrónicos

Gubernamentales; y, un órgano administrativo desconcentrado: la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN). (Ver Organigrama 6)

- Posteriormente con el propósito de que el marco jurídico vigente contemplara totalmente el nuevo perfil de la SECODAM, se promovió la reforma del Artículo 37 de la LOAPF, publicada el 13 de marzo de 2002, para incorporar a las atribuciones de la Secretaría, la de fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la APF, así como de la PGR. Lo anterior dio fundamento legal a la SDSA que se había incorporado a la estructura orgánica mediante el decreto de noviembre de 2001.

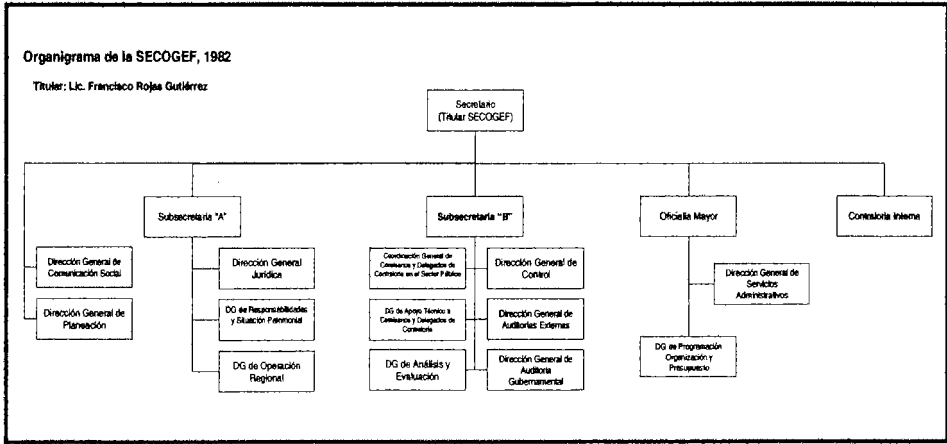
La estructura de 2003-2004

- Durante este periodo, con motivo de las modificaciones a diversas disposiciones de la LOAPF, incluyendo el artículo 37, publicadas en el DOF el 10 de abril de 2003 conjuntamente con la LSPC cambió la denominación de la SECODAM por el de SFP.
- Con la publicación del a LSPC y las modificaciones a la LOAPF, se adicionaron competencias relativas a la organización y operación del Sistema de SPC; la aprobación y registro de estructuras orgánicas, así como las políticas de gobierno electrónico en la APF. Todas estas adicionales a las que venía desarrollando la dependencia conforme a lo previsto en las disposiciones legales aplicables. Asimismo, dichas acciones están enmarcadas dentro de la ABG, en las que se incluyen como actividades sustantivas de la SFP, la promoción de un gobierno profesional, la mejora regulatoria, el cuidado en el manejo de los recursos públicos, la honestidad y la transparencia y, utilizando
- A partir de estas nuevas atribuciones, el 12 de diciembre de 2003 se publicó en el DOF el primer Reglamento Interior de la recién creada SFP que determina la nueva estructura orgánica con las unidades administrativas que la integran y sus atribuciones. Entre los cambios más destacados están:
 - la transformación de la SDSA en Subsecretaría de la Función Pública (SSFP),
 - la creación de la Unidad de del Servicio Profesional y Recursos Humanos de la APF (USPRH), de la Dirección General de Información e Integración, así como la antes desaparecida DGCS
 - los cambios de denominación de la Dirección General de Eficiencia Administrativa por el de Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno (DGEABG); el de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por el de Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública (UCEGP) y el de la Unidad de Servicio Electrónicos Gubernamentales por el de Unidad de Gobierno Electrónico y Políticas de la Información (UGEPTI);

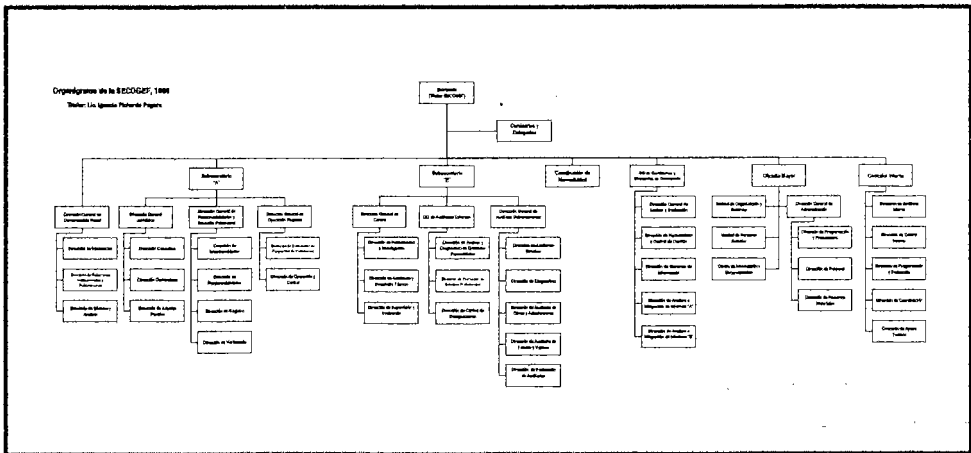
- o la creación de la Dirección General de Estructuras y Puestos en sustitución de la DGEPyPSP.
 - o la incorporación al reglamento interior las siguientes unidades administrativas de menor nivel jerárquico: la Dirección de Quejas y Denuncias; la Dirección de Investigaciones; las Direcciones Generales Adjuntas de Legislación y Consulta, la Jurídico Contenciosa y la de Asuntos Penales; así como las Direcciones de Responsabilidades A, B, C y D, las de Verificación A, B, y C, las de Evolución Patrimonial A, B y C, y las de Inconformidades A1, A2, B1 y B2
- Asimismo, la SHCP publicó un nuevo reglamento interior el 17 de junio de 2003, poco antes de que saliera el reglamento de la SFP, en donde se estipulaba en sus transitorios que los recursos de la USC de la SHCP serían transferidos a la SFP para que arrancar la operación del SPC.
- Con estos últimos cambios, la estructura organizacional de la SECODAM para 2003⁴⁵ quedaba conformada por las siguientes unidades administrativas: la Oficina del Secretario; la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad (SACN); la Subsecretaría de Control y Evaluación de la Gestión Pública (SCEGP); la Subsecretaría de la Función Pública (SSFP); la Contraloría Interna; la Oficialía Mayor; el Secretariado Ejecutivo de la CITCC de la APF (SECITCC); la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (CGOVC); los Comisarios y Delegados; los Titulares de los OICs (TOICs); los Titulares de las Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas de los OICs (TA's); los Supervisores Regionales; 13 Direcciones Generales de Administración, de Atención Ciudadana (DGAC), de Inconformidades (DGInc), de Responsabilidades y Situación Patrimonial (DGRSP), de Información e Integración (DGII), de Informática (DGI), de Operación Regional y Contraloría Social (DGORCS), de Programación y Presupuesto (DGPYP), de Modernización Administrativa y de Procesos (DGMAP), de Simplificación Regulatoria (DGSR), de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno (DGEAyBG), de Análisis de Estructuras y Profesionalización del Servicio Público (DGEAyPSP), y de Comunicación Social (DGCS); y; 7 Jefaturas de Unidad, la de Asuntos Jurídicos (UAJ), la de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información (UGEPTI), la de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas y Servicios del Patrimonio Federal (UNAOPSPF), la de Control y Evaluación de la Gestión Pública (UCEGP), la de Vinculación para la Transparencia (UVT), la de Auditoría Gubernamental (UAG), y la de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la APF (USPRH); y, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN). (Ver organigrama 7).

⁴⁵ La estructura orgánica de la SFP en el 2002 era de 2,267 plazas (1,330 personal de mando y 937 personal operativo) en tanto que para el 2004 sólo contaba con 1 971 plazas (1 561 plazas de mando y enlace y 410 plazas operativas). La tendencia ha sido a hacer más con menos y los saldos positivos fueron debidos a la transferencia de plazas derivada de la desaparición de la USC en la SHCP y la creación de la USPRH. (Informes de Labores de la SECODAM 2001 y 2002; Informes de Labores de la SFP 2003 y 2004)

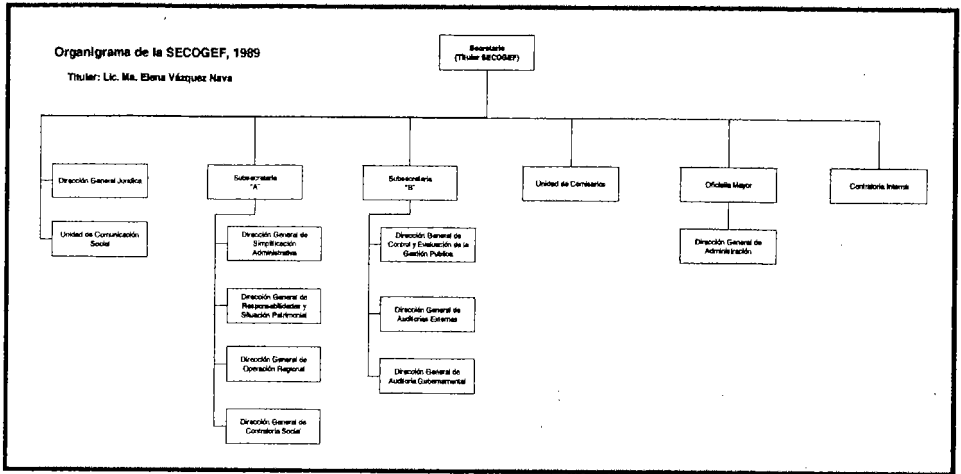
Organigrama 1. SECOGEF: 1982-1985



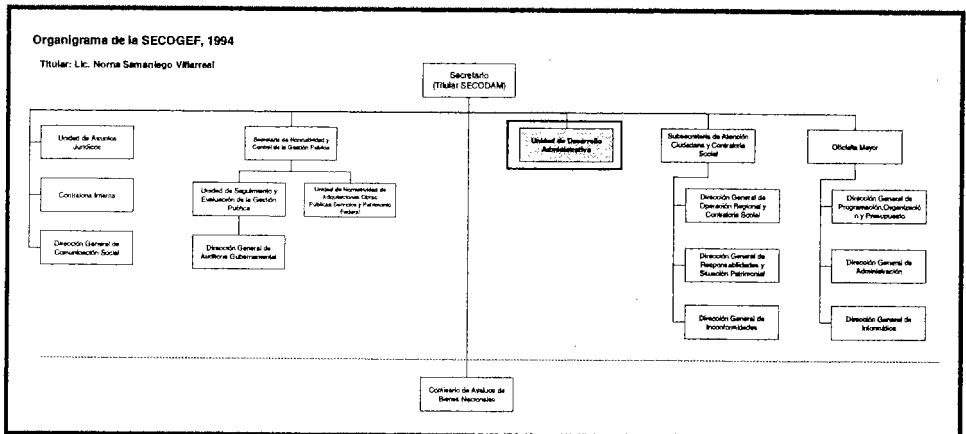
Organigrama 2. SECOGEF: 1986-1989



Organigrama 3. SECOGEF: 1989-1994



Organigrama 4. SECODAM: 1994-1996



De esta revisión del cambio en la estructura organizacional de la SFP se desprenden las siguientes reflexiones:

1. La dispersión de esfuerzos en materia de administración de recursos humanos y estructuras organizacionales en la APF ha sido una constante que requirió más de 20 años para poder concentrarse en una dependencia reguladora con el carácter de la actual SFP. La implantación de un cambio tan radical e importante como lo es un SCC en la APF va a requerir mucho esfuerzo, compromiso y paciencia.
2. Los cambios en las estructuras organizacionales muestran también los tiempos e 'inercias' a los cuales se enfrentan los reformadores dentro del gobierno. Por más que se quieran implementar cambios radicales, innovadores o trascendentales, todos ellos deben de considerar el factor tiempo como un elemento clave para su éxito o fracaso.
3. Los avances que se pueden o requieren hacer a la función pública, al servicio público y a su gestión requieren de un marco institucional de respaldo. Como se observó de este análisis, la SFP se ha ido transformando institucionalmente. Esta transformación ha tenido como base cambios o modificaciones al marco regulador de la APF. A partir de los cuales se le ha facultado para dirigir, supervisar y evaluar la operación del SPC en la APF.
4. Tanto la revisión de organigramas, fechas, lineamientos y datos de estos cambios requieren ser complementados con visiones interdisciplinarias y estudios más profundos. Dejo abierta esta posibilidad a futuras investigaciones. La revisión de los organigramas 1 al 7 y la figura 8 sintetizan brevemente los cambios en la organización de la SFP.

Cuadro 28. Listado de los Cambios en la Estructura Organizacional de la SFP: 1982 - 2003

Año	Fecha	Institución	Nombre del Ordenamiento
1982	29-Dic-82	SEGOB	Decreto de reformas y adiciones a la LOAPF
1983	19-Ene-83	SECOGEF	Reglamento Interior de la SECOGEF
1985	30-Jul-85	SECOGEF	Decreto de reformas al Reglamento Interior de la SECOGEF
1989	16-Ene-89	SECOGEF	Reglamento Interior de la SECOGEF
1991	26-Feb-91	SECOGEF	Decreto que reforma y adiciona el Reglamento Interior de la SECOGEF
	27-Feb-91	SECOGEF	Fe de Erratas al Decreto que reforma y adiciona el Reglamento Interior de la SECOGEF, publicado el 26 de febrero de 1991
1993	27-Jul-93	SECOGEF	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SECOGEF
	05-Ago-93	SECOGEF	Fe de Erratas al Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SECOGEF publicado el 27 de julio de 1993
1994	19-Abr-94	SECOGEF	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Contraloría General de la Federación
	28-Dic-94	SEGOB	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LOAPF
1995	12-Abr-95	SECODAM	Reglamento Interior de la SECODAM
1997	29-Sep-97	SECODAM	Decreto que reforma el Reglamento Interior de la SECODAM
2000	04-Sep-00	SECODAM	Decreto que reforma el Reglamento Interior de la SECODAM
2001	16-Jul-01	SECODAM	Reglamento Interior de la SECODAM
	29-Nov-01	SECODAM	Decreto que reforma el Reglamento Interior de la SECODAM
2003	10-Abr-03	SECODAM	Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF; se reforman la LOAPF y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación
	22-Abr-03	SFP	Acuerdo por el que se delegan en el Subsecretario de Desarrollo y Simplificación Administrativa y en el Titular de la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales de la SFP, las facultades que se indican
	12-Dic-03	SFP	Reglamento Interior de la SFP

Fuente: elaboración propia del autor.

4.2. Operación de la USPRH y de los Subsistemas del SPC

El apartado anterior de este capítulo estuvo enfocado en exponer la evolución y transformaciones que ha sufrido la SFP en cuanto a sus atribuciones y estructura. Como se pudo revisar, la SPP y después la SHCP jugaron un papel muy importante en cuanto a la dispersión de los esfuerzos en materia de un SCC⁴⁶. Tras la publicación de la LSPC, la SECODAM cambio de nombre y comenzó a diseñar la estrategia para cumplir adecuadamente sus nuevas responsabilidades.

Para ello, se nombró al Dr. José Luis Méndez como el titular de la recién creada USPRH de la APF. Entre las primeras acciones estuvieron los trabajos con la SHCP a efecto de realizar la transferencia de plazas de la USC a la SFP. De tal modo que la SHCP al emitir su nuevo reglamento interior el 17 de junio de 2003, derogaba el artículo 63 relativo a las funciones de la USC cuyas funciones pasan a la Unidad de Política y Control Presupuestario (artículos: cuarto, quinto y sexto transitorios).

Cabe mencionar que esta unidad administrativa se adscribe formalmente a la Subsecretaría de la Función Pública, antes SDSA y que en su momento fuera la UDA. Las atribuciones de la USPRH de la APF quedaron plasmadas en el artículo 16 del Reglamento Interior de la SFP del 12 de diciembre de 2003, las cuales son:

- I. Programar, dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el SPC y su funcionamiento en las dependencias de la APF;
- II. Promover y vigilar la observancia de los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito en el APC;
- III. Elaborar y proponer al Secretario la emisión de normas, políticas, lineamientos, manuales y demás disposiciones generales que se requieran para la operación, regulación, evaluación, perfeccionamiento y, en su caso, corrección del SPC en la APF, en los

⁴⁶ Una mejor explicación de esta dispersión se haya referida en el capítulo segundo, así como en los documentos de Guerrero Amaran (1998, 1999) en donde se exponen los conflictos y dilemas organizacionales a los cuales se enfrentaron tanto la SHCP y, entonces, SECODAM respecto al modelo de SCC que proponían instaurar en la APF.

términos de la Ley de la materia y su Reglamento, así como emitir las guías que conforme a dichas disposiciones resulten aplicables;

- IV. Interpretar y aplicar la LSPC en la APF para efectos administrativos y emitir los criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia, para la regulación del SPC en la APF Centralizada;
- V. Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad de las dependencias y en su caso entidades de la APF y estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos;
- VI. Definir, para su aprobación, los cargos que por excepción sean de libre designación y emitir los criterios generales para su determinación, en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables;
- VII. Autorizar las estructuras de los Gabinetes de Apoyo, de conformidad con lo establecido en la LSPC en la APF, y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- VIII. Autorizar el intercambio de cargos de los servidores públicos de carrera, previa autorización que emita el superior jerárquico de los mismos, en los términos de la LSPC en la APF y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- IX. Designar a los servidores públicos que, en representación de la Secretaría, participarán en la integración de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección a que se refiere la LSPC en la APF; aprobar la constitución o desaparición de los Comités, así como las reglas, actos de carácter general y propuestas de reestructuración que emitan los mismos;
- X. Actuar como Secretario Técnico del Consejo Consultivo del Sistema de SPC;
- XI. Operar el Registro Único del Servicio Público Profesional de Carrera;
- XII. Organizar eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual, en los términos de la LSPC en la APF;
- XIII. Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación del desempeño, selección, capacitación, certificación, ingreso, movilidad y valuación de puestos, de acuerdo a lo previsto en la LSPC en la APF;
- XIV. Valorar las determinaciones tomadas por los Comités de Profesionalización de las dependencias, en el supuesto a que alude el artículo 60, fracción IV de la LSPC en la APF;
- XV. Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema del SPC y que instruyan las dependencias, en los términos de las disposiciones reglamentarias aplicables;
- XVI. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección previsto en la LSPC en la APF y que instruyan las dependencias conforme a las disposiciones reglamentarias aplicables;
- XVII. Ejercer las atribuciones que la LSPC en la APF le confiere a la Secretaría y que no le estén expresamente asignadas a otra unidad administrativa de la misma;
- XVIII. Elaborar y someter a la consideración del Secretario las normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal de la APF, y en general, lo relativo a tabuladores de sueldos, cualquier tipo de estímulos, prestaciones y separación del servicio, en los términos de las disposiciones aplicables;
- XIX. Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación y administración de recursos humanos que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la fracción IX del artículo 37 de la LOAPF;

- XX. Establecer, con la participación de otras unidades administrativas competentes de la Secretaría, las dependencias y entidades de la APF que correspondan, y la PGR, los criterios para formular los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos por parte de los servidores públicos, en los términos de las disposiciones aplicables;
- XXI. Coordinar la operación del registro de personal civil de las dependencias y entidades de la APF que realicen gasto público en los términos de la LPyCPG, y formular y someter a la consideración del Secretario las normas que se considere procedentes en dicha materia;
- XXII. Determinar la procedencia general de la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones con cargo a los presupuestos de las dependencias de la APF, la PGR y la Presidencia de la República, de conformidad con los ordenamientos legales aplicables;
- XXIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR, y sus modificaciones, previo dictamen presupuestario favorable de la SHCP, y
- XXIV. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

Esta unidad adquiere las funciones que habían estado dispersas en otras áreas durante los esfuerzos formales de instauración de un servicio civil en la APF. Las unidades administrativas anteriores a la USPRH fueron la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal (SPP), la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal (SPP), la Dirección General del Servicio Civil (SPP y después en la SHCP), la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo (SHCP), la Unidad de Desarrollo Administrativo (SECODAM), la Unidad de Servicio Civil (SHCP) y las Direcciones Generales de Eficiencia Administrativa y de Análisis de Estructuras y Profesionalización del Servicio Público (SECODAM). (Ver cuadro 29)

Entre las funciones que tuvieron dichas áreas se encuentran:

- I. Llevar a cabo la planeación de los recursos humanos y diseñar y aplicar el Sistema de Administración de la Secretaría;
- II. Atender las labores relativas al reclutamiento, selección, nombramiento, contratación, remuneración, incentivos y control de personal, y conducir las relaciones laborales;
- V. Proponer la designación de los representantes de la Secretaría en la Comisión Mixta de Escalafón y las reglas de la actuación;
- VI. Elaborar e instrumentar los programas de formación, capacitación y desarrollo de personal; promover y difundir los programas de educación para adultos, y evaluar periódicamente su ejecución;
- VII. Establecer la coordinación que se requiera con las dependencias y entidades competentes en materia de administración, capacitación y desarrollo del personal, y

(Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, 1980)

Cuadro 29. Unidades Administrativas Anteriores a la USPRH: 1980 - 2003

Unidad Administrativa	Ordenamiento	Fecha de Publicación en el DOF	Artículo
Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal	RI de la SPP	28 de febrero de 1980	Artículo 36
Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal	Modificaciones al RI de la SPP	25 de enero de 1983	Artículo 10
Dirección General del Servicio Civil			Artículo 24
Dirección General del Servicio Civil	RI de la SPP	18 de noviembre de 1985	Artículo 17
Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo	RI de la SHCP	2 de febrero de 1992	Artículo 80
Unidad de Desarrollo Administrativo	RI de la SECODAM	12 de abril de 1995	Artículo 10
Unidad de Servicio Civil	RI de la SHCP	11 de Septiembre de 1996	Artículo 63
Dirección General de Eficiencia Administrativa	RI de la SECODAM	29 de noviembre de 2001	Artículo 41 TER
Dirección General de Análisis de Estructuras y Profesionalización del Servicio Público			Artículo 41 QUARTER
Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la APF	RI de la SFP	12 de diciembre de 2003	Artículo 16
Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno			Artículo 52
Dirección General de Estructuras y Puestos			Artículo 53

Fuente: elaboración propia del autor.

- I. Diseñar, con la participación que corresponda de las demás áreas de la Secretaría, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional;
- II. Proponer políticas y lineamientos para la descentralización y desconcentración administrativa de la APF;
- III. Promover y evaluar los estudios que tiendan a optimizar las estructuras y funciones de la APF y establecer sistemas homogéneos de administración de recursos y de información para la modernización administrativa, así como diseñar y coordinar el programa de mejoramiento de los servicios y trámites de las dependencias y entidades,
- IV. Dictaminar sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la APF, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica.

(Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, 1983)

- I. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el Sistema del Servicio Civil de Carrera del personal del Poder Ejecutivo Federal, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria;
 - II. Proponer normas en materia de catálogo de puestos, tabuladores de sueldos, sistema escalafonario y, en general, sobre administración y desarrollo del personal federal, así como operar el sistema de información y registro correspondiente;
 - III. Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las Condiciones Generales de Trabajo, y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación del personal de la APF;
 - IV. Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales de las dependencias, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de la APF;
 - V. Registrar las estructuras ocupacionales y de los puestos correspondientes de la APF, y sancionar las modificaciones de las mismas;
 - VII. Establecer, en coordinación con la Unidad de Modernización de la APF, la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público;
 - VIII. Opinar las propuestas de reforma a la estructura orgánica de la APF, en lo referente a las implicaciones de recursos humanos;
 - IX. Formular el Presupuesto de Servicios Personales, para su posterior integración al PEF
- VI. Establecer la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público;
 - VII. Dictar las normas y metodologías a que deberá sujetarse la formulación del presupuesto de servicios personales, para su posterior integración al PEF;
 - VIII. Diseñar y proponer, con la participación que corresponda a la demás áreas de la Secretaría, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional;
 - IX. Promover, con la participación que corresponda a la demás áreas de la Secretaría, los programas de modernización administrativa en materia de organización, desconcentración, descentralización, sectorización y sistemas con las dependencias y entidades; evaluar los avances de la modernización de la APF y proporcionar asesoría y apoyo técnico en estas materias, y
 - X. Dictaminar, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los títulos de las dependencias y entidades de la APF, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior, así como registrar las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades.

(Dirección General del Servicio Civil, 1983 y 1985)

- I. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria.
- II. Proponer normas en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y, en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información y registro correspondientes.
- III.- Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal.
- IV. Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales y registrar éstas, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades.
- V. Estudiar y emitir resoluciones, en los términos de las disposiciones legales aplicables, sobre beneficios con cargo al erario federal, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones.

- VI. Establecer la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público.
- VII. Dictar las normas y metodologías a que deberá sujetarse la formulación del presupuesto de servicios personales, para su posterior integración al PEF.
- VIII. Diseñar y proponer, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional.
- IX. Promover, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, los programas de modernización administrativa en materia de organización, desconcentración, descentralización, sectorización y sistemas con las dependencias y entidades; evaluar los avances de la modernización de la APF y proporcionar asesoría y apoyo técnico en estas materias.
- X. Dictaminar, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la APF, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior, así como registrar las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades.
- XI. Proponer normas de carácter general para la realización de obra pública.
- XII. Proponer las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias de la APF, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- XIII. Proponer las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles de la APF.
- XIV. Resolver los recursos administrativos en materia de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, así como tramitar los que se interpongan contra las resoluciones que dicte la misma.
- XV. Imponer las sanciones que, conforme a las normas legales corresponda aplicar a la Secretaría, derivadas de la inobservancia de las disposiciones legales en las materias de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la APF.

(Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, 1992)

- I. Diseñar, con la participación que les corresponde a las dependencias y entidades de la APF y a las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, y proponer a la superioridad, el Programa Nacional de Desarrollo de la APF, en el que se establezcan compromisos y objetivos específicos por parte de las dependencias y entidades, para mejorar la oportunidad y calidad de los servicios al público, propiciar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad;
- II. Proponer a la superioridad los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la APF en materia de desarrollo administrativo integral, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización y simplificación administrativa;
- III. Integrar con la participación de las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, la opinión sobre los proyectos de normas que elabore la SHCP sobre administración de recursos humanos, de conformidad con lo dispuesto por la fracción IX del artículo 37 de la LOAPF;
- IV. Autorizar, conjuntamente con la SHCP en el ámbito de sus respectivas competencias, las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras y operar el sistema de información correspondiente;
- V. Realizar, con la participación de otras áreas de la Secretaría y en coordinación con las dependencias y entidades de la APF, estudios y programas para el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación y automatización de trámites y procesos, y la descentralización y desconcentración de funciones;

- VI. Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad en dependencias y entidades y estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos, a efecto de que sean aprovechadas y aplicadas con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia;
- VII. Establecer con la participación de otras unidades administrativas de la Secretaría y las dependencias y entidades de la APF que correspondan, los criterios para formular los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos, por parte de los servidores públicos. Cuando dichos incentivos impliquen afectaciones al presupuesto éstos se determinarán conforme a las políticas y normas que establezca la SHCP;
- VIII. Prestar asesoría en materia de desarrollo administrativo a las dependencias y entidades de la APF;
- IX. Diseñar, coordinar y supervisar el Sistema de Evaluación del Desarrollo Administrativo de la APF, a fin de coadyuvar al cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo de la APF con la participación de otras áreas administrativas de la Secretaría, y en coordinación con las dependencias y entidades de la APF, estableciendo metas y objetivos de servicio de las unidades administrativas de las propias dependencias y entidades, evaluando su cumplimiento;
- X. Determinar los métodos y modelos para la evaluación del desempeño en los servicios que prestan a la ciudadanía las dependencias y entidades;
- XI. Realizar por cuenta propia o a través de terceros, estudios de medición de resultados de los objetivos de las dependencias y entidades de la APF, así como del desempeño de sus unidades administrativas, con base en los parámetros previamente especificados y concertados;
- XII. Dar seguimiento a los programas de desarrollo administrativo de la APF, así como captar y difundir en coordinación con la Dirección General de Comunicación Social, los resultados del proceso de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades, y
- XIII. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

(Unidad de Desarrollo Administrativo, 1995)

- I. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria;
- II. Expedir normas y emitir dictámenes en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y, en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información y registro correspondientes;
- III. Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal;
- IV. Establecer políticas y expedir normas sobre las estructuras ocupacionales y registrar éstas, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades;
- V. Autorizar y registrar, conjuntamente con la SECODAM en el ámbito de sus respectivas competencias, las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como sus modificaciones;
- VI. Estudiar y emitir resoluciones, en los términos de las disposiciones legales aplicables, sobre beneficios con cargo al erario federal, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones;
- VII. Establecer y expedir la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público;
- VIII. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales, así como dictar y expedir las normas y metodologías, criterios y establecer los procedimientos a que deberá sujetarse la formulación del presupuesto en materia de servicios personales de las dependencias y entidades, para su posterior integración al PEF;

- IX. Diseñar y proponer, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional;
- X. Promover, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, los programas de modernización administrativa en materia de organización, desconcentración, descentralización, sectorización y sistemas con las dependencias y entidades; evaluar los avances de la modernización de la administración pública federal y proporcionar asesoría y apoyo técnico en estas materias;
- XI. Dictaminar, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior, así como registrar las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades, y
- XII. Resolver los asuntos que las disposiciones legales que integren el régimen de los servidores públicos y las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario.

(Unidad de Servicio Civil, 1996)

- I. Elaborar los proyectos de lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la APF y la PGR en materia de desarrollo administrativo integral, y promover la realización de programas para el mejoramiento de la gestión administrativa, la simplificación y automatización de trámites y procesos, y la descentralización y desconcentración de funciones, así como darles seguimiento y evaluar y difundir sus resultados;
- II. Elaborar los proyectos de disposiciones administrativas que deban observar las dependencias y entidades de la APF y la PGR para que los recursos humanos y los procedimientos técnicos de éstas sean aprovechados y aplicados con eficiencia y eficacia, así como propiciar la descentralización, desconcentración y simplificación administrativa;
- III. Realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis para el mejoramiento de la gestión gubernamental sobre desarrollo administrativo integral en la APF y la PGR, de conformidad con lo dispuesto por la fracción VI del artículo 37 de la LOAPF;
- IV. Diseñar y promover en la APF y la PGR la implantación del modelo de gestión gubernamental en materia de desarrollo administrativo integral orientado a la mejora de resultados;
- V. Prestar asesoría y consultoría en materia de desarrollo administrativo e innovación a las dependencias y entidades de la APF y la PGR, a fin de coadyuvar al logro de resultados que impacte en el funcionamiento
- VI. Participar, en las materias de su competencia, con las unidades administrativas de la Secretaría y con las dependencias y entidades de la APF y la PGR, en la formulación y ejecución de los programas a cargo de la Secretaría que deriven del PND, y
- VII. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

(Dirección General de Eficiencia Administrativa, 2001)

- I. Autorizar, conjuntamente con la SHCP en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF y la PGR, y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras y operar el sistema de información correspondiente;
- II. Promover acciones tendientes a evitar la duplicidad de funciones y estructuras en las dependencias y entidades de la APF y en la PGR;
- III. Elaborar los proyectos de normas y lineamientos que en el ámbito de sus atribuciones, la Secretaría elabore conjuntamente con la de SHCP en materia de administración de personal, de conformidad con lo dispuesto por las fracciones IX y XVIII del artículo 37 de la LOAPF, y colaborar con dicha Dependencia en el desarrollo de herramientas metodológicas en la

- materia. Asimismo, opinar sobre las normas y lineamientos que elabore la propia SHCP en dicha materia;
- IV. Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad en las dependencias y entidades de la APF y en la PGR;
 - V. Promover en la APF y en la PGR acciones que estimulen la capacitación, la vocación de servicio, la adopción de valores cívicos y éticos y la profesionalización de los servidores públicos;
 - VI. Promover la celebración de convenios o la contratación de servicios con instituciones educativas o de capacitación para facilitar la transferencia de conocimientos en materia de desarrollo administrativo integral;
 - VII. Elaborar, conjuntamente con la SHCP, los proyectos de disposiciones jurídico administrativas para incorporar un sistema de servicio profesional de carrera en la APF y en la PGR;
 - VIII. Establecer con la participación de otras unidades administrativas de la Secretaría, las dependencias y entidades de la APF que correspondan, y la PGR, los criterios para formular los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos por parte de los servidores públicos. Cuando dichos incentivos impliquen afectaciones al presupuesto, éstos se determinarán conforme a las políticas y normas que establezca la SHCP, y
 - IX. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

(Dirección General de Análisis de Estructuras y Profesionalización del Servicio Público, 2001)

Al agrupar esas funciones, la USPRH se constituye en el ente regulador de la APF en materia de administración y desarrollo de los recursos humanos. Hago énfasis en estas responsabilidades en tanto que dicha Unidad adquiere una facultad de regulación capaz de detonar los cambios trascendentales en materia de profesionalización de los servidores públicos. A diferencia de la discusión de hace 10 años entre quién debía ser el indicado de llevar a cabo esta tarea. Hoy ya se tiene el responsable con nombre y apellido. Se trata de la SFP a través de esta unidad administrativa estratégica.

De conformidad a PND 2001-2006 y el PNCTDA⁴⁷, los cinco objetivos estratégicos definidos para la entonces SECODAM, actual SFP, son:

1. **Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.**- Así, el enfoque preventivo en el combate a la corrupción es pieza clave para lograr el éxito, lo que transforma de raíz las estrategias anteriores más dirigidas a la corrección y el castigo. En ese contexto es fundamental impulsar el

⁴⁷ En México, los esfuerzos de planeación nacional se remontan a 1983 cuando aparece el PND 1983-1988 el 31 de mayo de ese año, posteriormente aparecerían el PND 1988-1994, el 31 de mayo de 1989, el PND 1995-2000, el 31 de mayo de 1995, y más recientemente, el PND 2001-2006 del 30 de mayo de 2001. Adicionalmente a ellos, fue hasta el 28 de mayo de 1996 cuando aparece un Programa Institucional que comprendía esfuerzos de modernización administrativa y profesionalización de los servidores públicos, denominado PROMAP. Pero es hasta la aparición del PNCTDA el 22 de abril de 2002 cuando un Programa de este tipo tiene carácter globalizador, es decir, que es de aplicación generalizada para toda la APF, de ahí su importancia.

desarrollo administrativo de las APF para que pueda actuar con estructuras, sistemas y procesos de trabajo de calidad.

2. **Controlar prácticas de corrupción.**- Se busca centrar la atención en el análisis y la mejora de los controles internos en las instituciones, de manera principal de aquellos relacionados con los aspectos sustantivos de ellas. Este esfuerzo se acompañará de los trabajos de revisión y auditoría necesarios para garantizar la efectividad de los controles.
3. **Detectar y sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.**- Premisa de la acción pública en la aplicación objetiva y sin distinción de la Ley para castigar conductas y hechos ilícitos, a partir de trabajos serios y profundos de investigación que tomen en cuenta los derechos de los servidores públicos y de los particulares.
4. **Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.**- Se pretende que el desempeño de las dependencias y entidades sea claro para la sociedad en su operación, la aplicación de recursos y los resultados que se esperan de ellas. Por lo tanto, condición indispensable de la función pública será abrir los espacios que faciliten el involucramiento organizado de la sociedad en sus tareas.
5. **Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.**- Este objetivo se dirige a conocer, mantener y utilizar de manera adecuada el patrimonio inmobiliario de la Federación, como parte de los recursos con los que cuenta el país.

Para entender el desempeño y operación de la USPRH se debe de tener en cuenta este marco estratégico de referencia pues sus acciones y resultados deben estar encaminados a dichos objetivos. Y dos elementos claves para entender este marco referencial son la visión y misión de la SFP.

La misión de la SFP esta centrada en "abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y de los servidores públicos de la APF". La misión es la razón de ser de dicha organización, vista en términos organizacionales. Y una parte esencial de la misma es el abatimiento de la corrupción y la transparencia gubernamental. ¿Pero qué tiene que ver esto con la USPRH y el SCC en la APF?

Para entender la operación de esta área hay que ir complementando el marco estratégico de la SFP con pronunciamientos expresos de la Presidencia de la República, que a través de su ABG han definido estrategias para la consecución de un 'buen gobierno'; así como de los legisladores que aprobaron la ley; y de los compromisos establecidos en los documentos administrativos como el PNCTDA, entre otros.

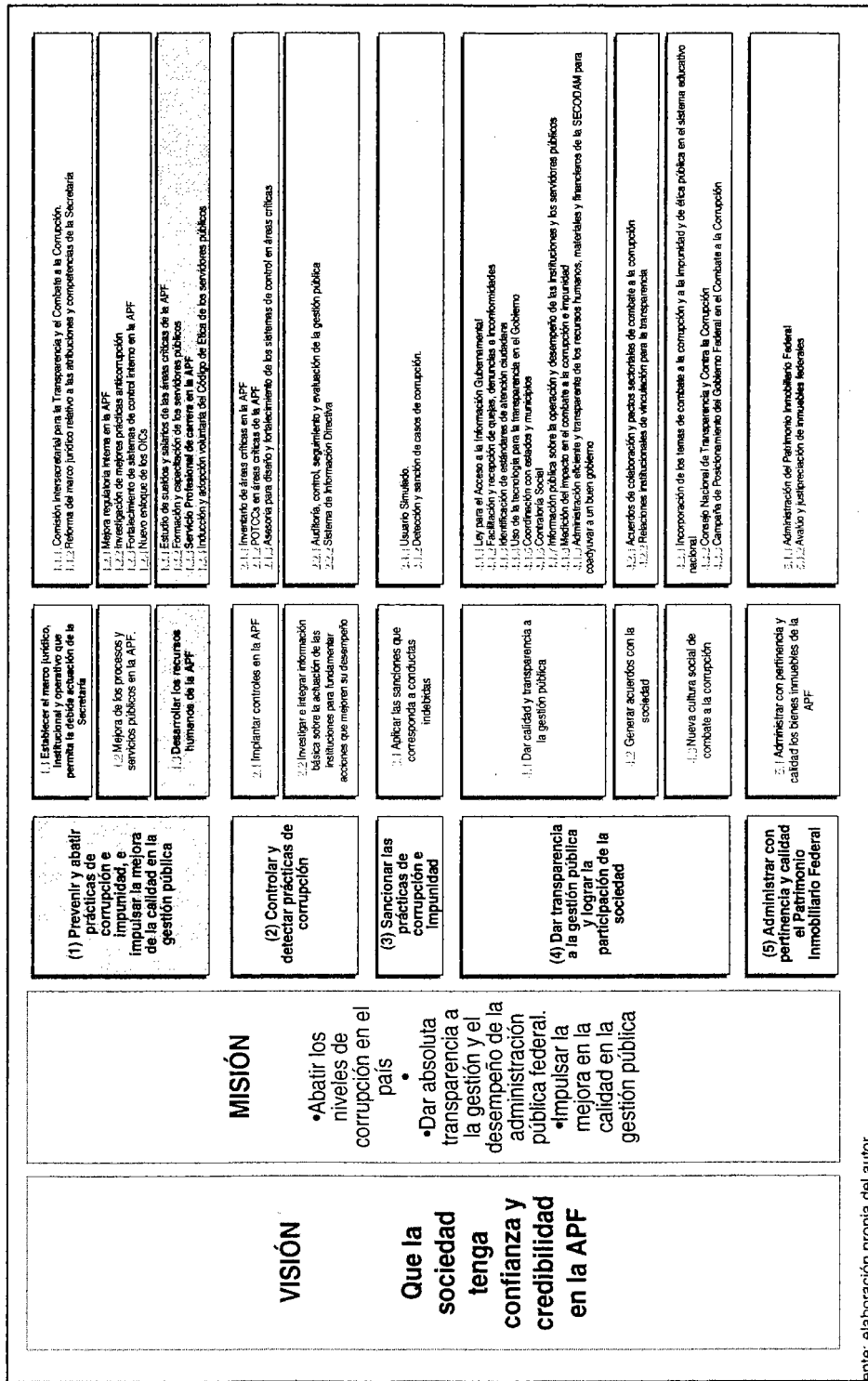
- Una de las seis estrategias de la ABG es la del '**gobierno profesional**', como se expuso en el capítulo segundo de este trabajo, es definida en términos de atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público. Esto con la finalidad de garantizar que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, al asegurar su neutralidad y profesionalismo⁴⁸ (ABG, 2002).

- En el capítulo tercero, al analizar el **trabajo legislativo** que se realizó para crear la LSPC tanto en la exposición de motivos de las iniciativas como en las sesiones de revisión de los dictámenes realizados por las Comisiones de las respectivas Cámaras. De los pronunciamientos realizados destaca que el SPC:
 - sea visto como el mecanismo para alcanzar una visión institucional de la alternancia democrática, que garantizará que los funcionarios públicos actuarán con su desempeño conforme a criterios básicos de profesionalización y eficacia, lo que en suma, permitirá a los gobiernos entrar y salir con el mínimo trastorno y la máxima eficacia garantizando la estabilidad y el fortalecimiento de las instituciones públicas
 - sea el medio para reconocer a quienes tienen responsabilidad, honradez y compromiso por el servicio público y estimule el trabajo serio, eficiente, honesto al tiempo que brinda certidumbre de continuidad profesional a quienes son buenos servidores públicos y da posibilidad de desarrollarse profesionalmente dentro del servicio público con un marco jurídico que reconoce sus derechos y señala con precisión sus obligaciones
 - sea la alternativa para el desarrollo de un mejor sistema de ingreso, capacitación y evaluación del desempeño, que en suma permita profesionalizar el servicio público, al evitar la discrecionalidad y reformar de fondo la estructura del aparato burocrático

- Mientras que en lo referente al PNCTDA, el SPC está planteado como un medio clave que permitirá el prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública. Bajo este enfoque es que ha sido planteado en términos de contribución al primero de los cinco objetivos estratégicos antes mencionados. Tal y como se observa en la figura 9.

⁴⁸ Para lograr esto, la ABG plantea como líneas de acción en la materia, el desarrollo de una infraestructura administrativa, la profesionalización de los servidores públicos, la adopción del criterio del mérito e igualdad de oportunidades para el ingreso y el desarrollo de las personas en la APF, la capacitación profunda, extensa y dirigida del personal, el establecimiento de un sistema de mejoramiento del desempeño, la promoción de un ambiente cultural orientado a resultados, calidad y eficiencia, la mejora continua del clima laboral, el establecimiento de un nuevo marco de relaciones laborales y la implementación del SPC.

Figura 9. Marco Estratégico de la SFP derivado del PNCTDA



Fuente: elaboración propia del autor.

- Otro elemento a considerar son los informes de labores que anualmente proporciona la Secretaría respecto al avance y logro de los compromisos planteados en el PNCTDA. Al respecto, los cuatro informes (2001, 2002, 2003 y 2004) hasta la fecha presentados enfatizan que la Secretaría es la responsable de:
 - proponer, dirigir y controlar las políticas del Gobierno Federal en materia de control y evaluación gubernamental y de inspección del ejercicio del gasto público federal
 - vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la APF de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores
 - organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la APF
 - establecer normas, políticas y lineamientos en materia control y fiscalización, adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la APF
 - atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios y contratos que celebren con dependencias y entidades de la APF;
 - recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos
 - **dirigir, organizar y operar el sistema de SPC en la APF en los términos de la Ley en la Materia;** y,
 - conducir la política inmobiliaria de la APF y administrar los inmuebles de propiedad federal cuando éstos no estén asignados a alguna dependencia o entidad y lleva el registro público de la propiedad inmobiliaria federal

En alineación a estos planteamientos, la USPRH definió su misión como el “coordinar y normar las acciones de la APF para atraer, retener, desarrollar y orientar hacia resultados a los mejores profesionales de México, con base en el mérito e igualdad de oportunidades”⁴⁹. A partir de lo cual busca:

- Atraer y retener a los mejores profesionales de México,
- Actualizar e incrementar la capacidad de los servidores públicos para cumplir mejor con su función actual y propiciar oportunidades de movilidad,
- Orientar a los servidores públicos hacia resultados,
- Optimizar las estructuras de personal de la APF, e
- Integrar la participación ciudadana en la planeación y seguimiento del SPC.

⁴⁹ Los boletines informativos que periódicamente difunde la USPRH enfatizan en sus número 1 y 2 (noviembre y diciembre de 2003) que se realizaron reuniones y trabajos de planeación estratégica durante noviembre de 2003 a partir de los cuales se definieron la misión y objetivos estratégicos del área, e identificaron sus procesos.

De esta forma, la USPRH es la responsable del diseño y operación del SPC, para lo cual: diseña metodologías; publica y difunde normatividades en la materia; diseña y ofrece mecanismos para la planeación, evaluación y control del sistema; desarrolla y proporciona sistemas automatizados para la administración del SPC; y, promueve el cambio cultural que asegure la implementación del SPC en la APF⁵⁰. Para lo cual tiene como objetivos estratégicos:

- a) coordinar y normar las acciones de la APF;
- b) atraer y retener a los mejores profesionales de México;
- c) actualizar e incrementar la capacidad de los servidores públicos; y,
- d) elaborar y publicar el Reglamento de la LSPC”.

Con base en estos elementos, se puede entender la alineación estratégica que la USPRH lleva a cabo con su trabajo cotidiano a las políticas y directrices de la Secretaría. Antes de continuar con el análisis de sus procesos es preciso recapitular que el desempeño de esta unidad administrativa esta condicionado a una marco regulador (como el expuesto en el capítulo y subapartado anteriores) y al marco de planeación nacional (que deriva del PND y los programas sectoriales e institucionales que a partir de este se deriven). El siguiente cuadro no. 30 muestra la alineación estratégica que esta USPRH ha realizado para darle direccionalidad a su actuar.

Entre las metas operativas que esta USPRH destacan las siguientes:

- El desarrollo de los lineamientos generales y guías para la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para el proceso de selección.
- El fortalecimiento del proceso de capacitación en las instituciones públicas sujetas de la LSPC a través de la herramienta @ Campus México.
- La promoción de los acuerdos de implementación entre las dependencias y la SFP para la adecuada implantación y operación del SPC.
- La supervisión de que en las instituciones a las que les aplica la LSPC realicen la ocupación de sus vacantes a través de concurso público y abierto.

⁵⁰ La USPRH es un área que comprende alrededor de 280 plazas, alrededor del 65% del total que integra a la Subsecretaría de la Función Pública y representa cerca del 15% de la fuerza laboral de la Secretaría. Lo cual le da el carácter de ser una de las áreas más grandes dentro de la SFP, entendible por la magnitud de sus responsabilidades y encomienda.

Cuadro 30. Alineamiento de la Misión, Visión y Objetivos

	Secretaría de la Función Pública	Subsecretaría de la Función Pública	Unidad de Servicio Profesional de Carrera y Recursos Humanos
	SFP	SSFP	USPRH
Misión	La sociedad tiene confianza y credibilidad en la APF	Impulsar la mejora en el desempeño de la APF aplicando las mejores prácticas en: Simplificación Regulatoria, Innovación Administrativa y de Procesos, Modernización de la Estructura, y Desarrollo Profesional del servidor público	Que el ciudadano perciba y reconozca que con la profesionalización de la APF recibe un mejor servicio de su gobierno
Visión	Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la APF	La APF otorga servicios con transparencia y sin corrupción, satisfaciendo las necesidades y expectativas de la sociedad	El SPC ha proporcionado a la APF la calidad y competencia del capital humano que necesita para lograr un impacto creciente en la sociedad
Principales Funciones	<ul style="list-style-type: none"> Fijar y dirigir la política de la Secretaría en materia de control, vigilancia, fiscalización, evaluación, desarrollo administrativo y de patrimonio inmobiliario federal. Ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que establezca el Presidente de la República, así como realizar su evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> Lograr un buen gobierno mediante la reducción del gasto que no agregue valor, Satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan, Implantar un servicio público profesional, Posibilitar el acceso en línea a la información del gobierno y a los servicios que ofrece, Mejorar la normatividad Recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> Asegurar la calidad y la competencia del talento necesario para un alto desempeño. Orientar las estructuras a resultados con productividad, flexibilidad y sencillez en su administración. Desarrollo de la madurez de las áreas de Recursos Humanos que impacte en una mejor dirección de personas Capacitación dirigida al desarrollo de capacidades estratégicas para el Buen Gobierno y a los trámites y servicios de alto impacto a la ciudadanía Monitorear el mejoramiento de la Administración Pública derivado de la profesionalización

Nota: La información aquí planteada es preliminar y está sujeta a los ejercicios de planeación que desarrolla la SFP. Para mayor detalle se puede consultar la página electrónica de Obligaciones de Transparencia o acudir a la Unidad de Enlace conforme a lo dispuesto por la LFTAIPG y su Reglamento.

De esta planeación estratégica se configuran 5 procesos a cargo de la USPRH. Estos procesos son el de planear, el de normar, el de administrar, el de implantar y el de controlar y evaluar el Sistema. Según la LSPC en su artículo 13 y 15 de su Reglamento, el Sistema del SPC se encuentra conformado por 7 Subsistemas: de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación (ver cuadro 31 y figura 10).

- Con el **Subsistema de Planeación de Recursos Humanos** se determinan las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la APF;
- En el **Subsistema de Ingreso** se regulan los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios que deben cubrir los aspirantes;
- A través del **Subsistema de Desarrollo Profesional** se establecen los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera a efecto de identificar posibles trayectorias de desarrollo;
- Con el **Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades** se establecen los modelos de profesionalización para los servidores públicos, así como de certificación de habilidades y conocimientos,
- En el **Subsistema de Evaluación del Desempeño** se establecen los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad que serán los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral
- Mediante el **Subsistema de Separación** se atienden los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y
- A través del **Subsistema de Control y Evaluación** se diseñan y operan los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y corrección de la operación del Sistema.

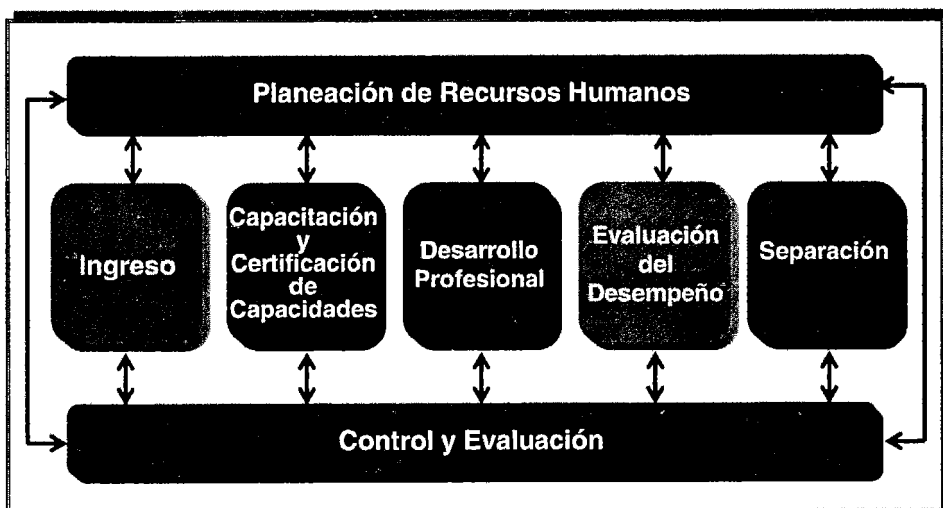
Sin ahondar en una revisión de estos procesos, en virtud de que se realizó el análisis de la LSPC en el capítulo anterior, considero que dichos Subsistemas mezclan los elementos del SCC con sus procesos.

Cuadro 31 Subsistemas del SPC

Subsistemas	Objetivo y Resultados
Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Determina las necesidades cuantitativas y cualitativas futuras de personal que requiera la APF para el eficiente ejercicio de sus funciones. • Define perfiles • Calcular el número requerido de empleados. • Analizar el desempeño
Del Subsistema de Ingreso	<ul style="list-style-type: none"> • Regula los procesos de reclutamiento y selección a efecto de que la APF cuente con personal calificado y cubra con los requisitos y capacidades que demanda cada puesto para poderse incorporar al Sistema • Realiza convocatorias públicas para ocupar un cargo en el SPC • Aplican instrumentos para decidir sobre le ingreso.
Del Subsistema de Desarrollo Profesional	<ul style="list-style-type: none"> • Establece los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a fin de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley. • Establece trayectorias de ascenso y promoción así como reglas respectivas. • Da movilidad al sistema • Celebra convenios en materia de recursos humanos
Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades	<ul style="list-style-type: none"> • Establecerá los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera serán inducidos, preparados, actualizados y certificados en sus capacidades para desempeñar un cargo en la APF. • Induce, prepara, actualiza y certifica a servidores públicos. • Celebra convenios en materia de capacitación. • Certifica capacidades profesionales.
Del Subsistema de Evaluación del Desempeño	<ul style="list-style-type: none"> • Determinará los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros sobre los cuales se basarán sus méritos para los efectos a que haya lugar • Determina el procedimiento para otorgara estímulos • Detecta necesidades de capacitación • Identifica desempeños no deseables y busca corregirlos.
Del Subsistema de Separación	<ul style="list-style-type: none"> • Atenderá los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos. • Detecta servidores públicos sujetos de separación • Da por terminadas las relaciones laborales.
Del Subsistema de Control y Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Establece y operará los procedimientos y los medios para llevar a cabo la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema. • Establece mecanismos de evaluaciones la operación del Sistema a efecto de contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento.

Fuente: elaboración propia del autor.

Figura 10. Procesos Sustantivos del SPC de la APF



Fuente: USPRH, 2004

Sí retomamos la definición planteada en el capítulo uno de SCC: como un **sistema integral de Recursos Humanos dentro del sector público a partir del cual se establecen las bases y criterios de ingreso, formación, evaluación, desarrollo y separación de los servidores públicos**⁵¹. Los subsistemas contemplados tanto en la Ley como en su reglamento estarían dados de la siguiente forma:

El **ingreso** queda dado a través del Subsistema de Ingreso; la **formación** con el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades; la **evaluación** con el Subsistema de Evaluación del Desempeño; el **desarrollo** con el Subsistema de Desarrollo Profesional; y, la **separación** con el Subsistema de Separación. Quedando dos subsistemas de carácter macro o reguladores de los demás que serían el de Planeación de Recursos y el de Control y Evaluación del Sistema.

⁵¹ En un trabajo anterior, planteé esta definición de SCC cuando realicé a partir de estas cinco variables un estudio de caso en materia de operación del SPE del IFE (Navarro, 1998). El resultado de esa investigación demostró la utilidad de una definición que parte del enfoque sistémico para entender el funcionamiento de las organizaciones.

A diferencia del esquema anterior (figura 10), la propuesta tipo 'araña' (figura 3) diferencia claramente los elementos que serían propiamente los Subsistemas de un Sistema mayor en tanto que las líneas o redes hacen referencia a los procesos que le dan movimiento e interrelación a dichos elementos. Como se puede observar en el modelo propuesto y utilizado a lo largo de este trabajo se identifican tres procesos estratégicos: a) la planeación, b) la operación y c) el control de cada uno de estos 5 elementos. Esta propuesta no rompe con lo establecido con la LSPC sino que tiene por objeto ilustrar a través de un modelo sencillo y simple las múltiples interacciones, elementos e implicaciones que requieren ser considerados durante la operación del SPC a partir de un enfoque administrativo, organizacional o gerencial.

Continuando con el análisis de la operación que en materia del SPC se está realizando por parte de la USPRH y retomando los 5 procesos antes mencionados, dichos procesos implican:

- El diseño del modelo del Sistema del SPC, así como de las estrategias de implantación del programa de cambio cultural y de difusión del SPC, en el caso del proceso de planear
- La emisión de disposiciones normativas y lineamientos en materia de SPC que estén contemplados en la LSPC o en su Reglamento o que sean necesarios para el funcionamiento del Sistema, en lo relativo al proceso de normar.
- Las asesorías y apoyos que sean requeridos por las instituciones de la APF para la operación del SPC, y los aspectos de carácter administrativo que realiza la USPRH para su operación cotidiana y el seguimiento de sus respectivos proyectos, en cuanto al proceso de administrar se refiere.
- La articulación de cada uno de los subsistemas del SPC en lo relativo al proceso de implantación.
- El desarrollo de los mecanismos e instrumentos de seguimiento y medición en cuanto al proceso de controlar y evaluar.

Y finalmente, un breve recuento de las implicaciones de cada uno de esos procesos lleva a precisar que el SPC se está instaurando únicamente en la APF Centralizada⁵². Esto quiere decir que por un lado no comprende a todas las instituciones y personal de la APF y que la obligatoriedad de cumplir con la LSPC y su normatividad es de 83 instituciones a las que les aplica la ley. De las cuales 17 son secretarías de estado, 65 organismos desconcentrados y la PGR.

Las 17 secretarías de estado a las que les aplica la ley son:

Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Economía; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de Marina; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de La Reforma Agraria; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Turismo; y, Secretaría de la Función Pública.

Mientras que los 65 organismos desconcentrados a los que les aplica son:

Archivo General de la Nación; Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana; Instituto Nacional de Migración; Centro Nacional de Prevención de Desastres; Secretaría General del Consejo Nacional de Población; Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales; Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas; Instituto Para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos de América; Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala-Belice; Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos; Comisión Nacional del Sistema de Ahorro Para el Retiro; Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; Apoyos y Servicios a La Comercialización Agropecuaria; Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero; Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas; Instituto Nacional de la Pesca; Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca; Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera; Instituto Mexicano del Transporte; Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano; Comisión Federal de Telecomunicaciones; Comisión Federal de Competencia; Comisión Federal de Mejora Regulatoria; Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad – FONAES; Instituto Nacional de Antropología e Historia; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; Radio Educación; Universidad Pedagógica Nacional; Instituto Politécnico Nacional; Comisión Nacional del Deporte; Instituto Nacional del Derecho de Autor; Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública; Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea; Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA; Hospital Juárez de México; Comisión Nacional de Arbitraje Médico; Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica; Centro Nacional de Rehabilitación; Centro Nacional de Transplantes; Centro de Salud Mental; Centro Nacional Para la Salud de la Infancia y Adolescencia; Comisión Federal Para la Protección Contra Riesgos Sanitarios; Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; Registro Agrario Nacional; Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; Instituto Nacional de Ecología; Comisión Nacional del Agua; Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas; Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias; Comisión Nacional Para el Ahorro de Energía; Comisión Reguladora de Energía; Instituto Nacional de Solidaridad; Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación; CONAFOVI; Centro de Estudios Superiores de Turismo; Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales; Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Consejo De Menores; Prevención y Readaptación Social.

⁵² La LOAPF en sus artículos 1, 2 y 26 contempla la división de la Administración Centralizada y Administración Paraestatal. En la primera están agrupadas la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, mientras que en la segunda esta conformada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

De esta forma, el Sistema no se constituye en un Modelo Integral que comprenda a todas las instituciones de la APF. En este sentido, su cobertura no alcanza al 100% de las instituciones que conforman a la APF (sí se parte de que hay 214 OICs en la APF, la cobertura sería de casi un 40%). Por otra parte, en cuanto a la cobertura de plazas que cubre el SPC esta es de alrededor de 50,000, una tercera parte de las contempladas dentro del universo de plazas que comprenden los puestos de enlace a Director General.

A la fecha ya están operando parcialmente cada uno de los subsistemas antes descritos. Hace falta aún que se de mayor claridad a su operación. Más bien los resultados logrados hasta la fecha comprenden aspectos como:

- Instalación del Consejo Consultivo del Sistema del SPC, el 7 de octubre de 2003.
- Creación de la USPRH en diciembre de 2003.
- Instalación de los Comités Técnicos de Selección en cada una de las instituciones
- Desarrollo del portal "www.trabajaen.gob.mx" que permite detectar a los aspirantes que son más adecuados para determinado perfil requerido
- Inició del Registro Único de Servidores Públicos (RUSP)

Todavía quedan muchas ambigüedades o dudas respecto a la operación de dichos Subsistemas y a la forma en cómo la alineación estratégica antes expuesta se va a llevar a cabo. De hecho se tiene considerado la emisión de un Programa en materia de SPC. A partir del cual se tiene considerado por parte de la USPRH dar mayor claridad y direccionalidad a sus acciones en cuanto a la operación y evaluación del SPC para los próximos dos años.

Por ejemplo, el artículo 15 del Reglamento de la LSPC señala que la SFP deberá emitir las siguientes disposiciones normativas:

- I. Criterios generales para definir los puestos de libre designación;
- II. Normas para regular la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones con cargo al PEF;
- III. Lineamientos generales para la aprobación y registro de estructuras orgánicas, ocupacionales y de personal de enlace;

- IV. Norma para la descripción, elaboración de perfiles, valuación y registro de puestos en el Catálogo;
- V. Lineamientos generales y guías para la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para el proceso de selección;
- VI. Lineamientos generales para determinar los planes de carrera individuales, los puestos clave, el Sistema de Puntuación, así como la posible rotación periódica de los servidores públicos de carrera;
- VII. Lineamientos para la celebración de Convenios de Intercambio;
- VIII. Normas y guías para la capacitación de los servidores públicos de carrera;
- IX. Lineamientos y guías para la descripción, evaluación y certificación de capacidades de los servidores públicos de carrera;
- X. Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos y el otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos, y
- XI. Lineamientos y guías para registrar la información de los servidores públicos de carrera.

A octubre de 2004 sólo se han emitido algunas disposiciones de las contempladas y siguen imperando en las mismas la incertidumbre de los tiempos, los medios y las formas en cómo debe asegurarse una buena operación del SPC. Al parecer la estrategia que están siguiendo las instituciones es mejor no concursar vacantes porque la normatividad no existe o es ambigua. De las 83 instituciones, menos del 30% ha concursado alguna vacante y no se han ocupado más de 100 vacantes por este medio en toda la APF, según cifras extraoficiales. Estoy de acuerdo que una investigación no puede estar sustentada en este tipo de aseveraciones pero más que cifras duras se trata de focos rojos que denotan una preocupación real y notoria: la falta de claridad en cuanto a lo que se debe o requiere hacer, y por qué no, de lo que no se ha hecho, lo que se está haciendo mal o de lo que falta por hacer. Pero sin caer en esquemas fatalistas o pesimistas, el siguiente apartado está dedicado a exponer los logros que en la materia se han logrado y visualizar los próximos pasos a seguir en cuanto a la implantación y operación del SPC en la APF.

4.3. El balance de los primeros 2 años de SPC

La Secretaría ha presentado los informes de laborales 2001, 2002, 2003 y 2004, cada uno de los cuales comprende el periodo del 1º de diciembre de ejercicio anterior al 31 de agosto del ejercicio en cuestión. Asimismo, se encuentra el informe de culminación de labores que presentará el Secretario Francisco Barrios que comprendió su gestión del 2001 abril de 2004. Los avances realizados en materia de implantación del SPC que se desprenden de la revisión y el análisis de dichos documentos son:

a) 01/DIC/2000 al 31/AGTO/2001

La UDA (Unidad de Desarrollo Administrativo) tiene como objetivos: a) el impulsar el proceso de cambio de las instituciones dirigido a lograr su mejora, transparencia y elevar los estándares de su desempeño; b) el incidir en la mejora de los recursos humanos, la organización y los sistemas y métodos de trabajo de las dependencias y entidades de la APF, y; c) contribuir al logro de una base regulatoria y normativa que mejore la gestión pública y facilite la dirección de ésta a resultados.

En el punto número "3.5.2 Sistemas de Carrera y de Evaluación del Desempeño" se informa que durante el 2001, la UDA elaboró metodologías para mejorar el desempeño de las instituciones y los servidores públicos como el caso de los lineamientos para la reforma al sistema presupuestario y lineamientos para homologar criterios en las DGPYP's de la SHCP y OICs.

Respecto a la instrumentación del SCC se mencionan dentro del 1er. Informe de Labores de la Secretaría las siguientes acciones y logros:

- Recepción de información para análisis y está en proceso el documento de instrumentación y costo presupuestal.
- Elaboración del desarrollo conceptual y criterios de diseño de los componentes del servicio civil de carrera: reclutamiento, selección e ingreso; evaluación; inducción, capacitación y formación; promoción y ascenso; remuneración e incentivos; gestión organizacional y separación.

b) 01/DIC/2000 al 31/AGTO/2002

Durante este periodo, la UDA desaparece y se crea la Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa (SDSA), junto con las Direcciones Generales de Simplificación Regulatoria (DGSR), de Eficiencia Administrativa (DGEA), y la de Análisis de Estructuras y Profesionalización del Servicio Público (DGAEyPSP). El

objetivo de la SDSA se definió como "impulsar la mejora en el desempeño de la APF aplicando las mejores prácticas en materia de simplificación normativa, innovación administrativa y de procesos, modernización de la estructura de la APF y desarrollo profesional del servidor público, con la finalidad de que la APF otorgue servicios con transparencia y sin corrupción, satisfaciendo las necesidades y expectativas de la sociedad".

Entre las primeras acciones de la SDSA se encuentran las siguientes:

- Revisión integral de la estructura y programas de la APF
- Mantener en operación la autoridad dada a los Oficiales Mayores o equivalentes de las dependencias y entidades de la APF para analizar y dictaminar sus propias estructuras orgánicas y ocupacionales (conjuntamente por la SECODAM y la SHCP en mayo del 2001)
- Registro de 58 estructuras orgánicas y ocupacionales de la APF en coordinación con la SHCP.

Respecto al desarrollo de los recursos humanos, la SDSA se concentro en la formación y capacitación de servidores públicos para impulsar la mejora de los procesos y el desarrollo administrativo de la APF.

En cuanto al desarrollo de un servicio público profesional en la APF, la SDSA impulso un esquema general de profesionalización como el Servicio Exterior Mexicano en la APF. En este sentido, la SDSA promueve el establecimiento de un SPC en la APF. El objetivo de un servicio público profesional es "garantizar la continuidad, eficiencia, imparcialidad y competencia de los servidores públicos, y que adicionalmente permita atraer, retener motivar y formar a las mejores mujeres y hombres en el servicio público".

Dentro de este periodo destacan los trabajos de investigación de mejores prácticas a nivel internacional en materia de SCC realizados por la SDSA, así como la participación en los foros de Guatemala, República Dominicana y Washington. Y finalmente, la participación que realizó la SDSA en la revisión y análisis de la iniciativa de LSPC que se presentó en el Poder Legislativo.

c) 01/DIC/2000 al 31/AGTO/2003

En este periodo, cambia de nombre la SECODAM por el de SFP. Esto debido a las funciones que se le asignaron a la SFP acción vinculados con la organización y operación del Sistema de SPC en la APF, la aprobación y registro de las estructuras orgánicas, el establecimiento de normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal, así como la promoción de las políticas de un gobierno electrónico.

La LSPC tiene como propósito garantizar el ingreso, desarrollo y permanencia del servidor público, a través del mérito y la igualdad de oportunidades, en un marco de

transparencia y legalidad. A partir de lo cual se logrará: a) una nueva actitud en el servidor público; b) una mejora permanente en los servicios gubernamentales; c) acciones que favorezcan el desarrollo de las actividades productivas; y d) la construcción de una nueva cultura de rendición de cuentas

La SDSA continuó con su objetivo de “impulsar la mejora en el desempeño de la APF aplicando las mejores prácticas en materia de simplificación normativa, innovación administrativa y de procesos, modernización de la estructura de la APF y desarrollo profesional del servidor público, con la finalidad de que la APF otorgue servicios con transparencia y sin corrupción, satisfaciendo las necesidades y expectativas de la sociedad”.

Entre las acciones realizadas por la SDSA en materia de registro de estructuras orgánicas de la APF se encuentran las siguientes:

- Registro, en coordinación con la SHCP, de 266 estructuras orgánicas y ocupacionales de la APF de enero a diciembre de 2002
- Registro, en coordinación con la SHCP, de 217 estructuras orgánicas y ocupacionales de la APF de enero a julio de 2003

En materia de desarrollo de recursos humanos de la APF, la SDSA continuó impartiendo talleres de mejora de procesos a dependencias y entidades y a los OICs. Es decir, se siguió capacitando a servidores públicos al mismo tiempo que se desarrollaban materiales didácticos y de consulta para dicho efecto por parte de la SDSA. La capacitación realizada durante los periodos de septiembre a diciembre 2002 y enero a julio 2003 fue de 1 065 y 1 373 servidores públicos respectivamente.

En cuanto a la profesionalización de los servidores públicos, la SDSA ha buscado dar un sentido estratégico a las áreas de recursos humanos. Se busca que con mejores políticas de administración de recursos humanos y servicios personales, se impacte positivamente a la ciudadanía en materias de salud, combate a la pobreza, educación, seguridad pública y desarrollo económico. Para ello, la presidencia de la República formuló seis líneas estratégicas en el marco de la ABG, siendo una de ellas la profesionalización de sus servidores públicos, lo que corresponde a un Gobierno Profesional. Estrategia que en lo particular es liderada por la SDSA.

En el 3er. Informe de Labores, la SDSA señala que se realizó un análisis de los modelos de profesionalización y administración de recursos humanos en diferentes instituciones públicas y privadas en México y en otros países. No obstante no quedan claros los resultados de dicho análisis. El reto de la SDSA consistió en que la iniciativa de LSPC que se discutió y aprobó en la Cámara fuese definida en términos de las características culturales e infraestructura administrativa de nuestro país. La esencia de dicha ley es contar con “sistema que promueva reglas claras en el ingreso, desarrollo y separación de la función pública”.

Por ello, el personal de la SDSA participó activamente en los grupos de trabajo que para tal efecto se integraron. El informe señala que “la SFP aportó información de utilidad para que los legisladores tuvieran más elementos para decidir y legislar”. Sin embargo, no queda clara que información, cuándo, cómo y quién la proporcione.

Se hace referencia al apoyo prestado por la SFP a las universidades en la realización del Foro "Profesionalización del Servicio Público en México hacia la innovación y la democracia" con el fin de impulsar la aprobación de la LSPC de la APF. En donde participación conferencistas nacionales e internacionales, tanto del ámbito académico y gubernamental, así como diputados de la Cámara del Congreso de la Unión de la LVIII Legislatura.

Como ya se reviso en el capítulo tercero, el 25 de marzo de 2003 se aprobó en la Cámara de Diputados, la LSPC con 93 votos a favor. Posteriormente, el 3 de abril de 2003 fue aprobada en la Cámara de Senadores con 374 votos a favor. El día 9 del mismo mes fue firmada por parte del Presidente de la República en el salón Adolfo López Mateos de los Pinos con la presencia del recién nombrado titular de la Secretaría, Lic. Eduardo Romero, y el titular de la SDSA, C.P. Jesús Mesta, siendo publicada el día siguiente en el DOF.

En la LSPC se estipulaba un plazo de 180 días para su entrada en vigor, así como otro plazo de 180 días para la expedición de su reglamento. En el tercer informe de labores, la SFP señala que pese a las inquietudes respecto a las implicaciones de la LSPC se debe de reconocer que:

- Es un acontecimiento histórico, tanto por su impacto, como por la larga espera de este proyecto a través del tiempo
- Los vicios que se venían arrastrando en el tema de administración de recursos humanos le dan una especial importancia
- El contexto internacional que pone a México como una de las excepciones en Latinoamérica en tener un sistema de servicio civil
- La existencia de un compromiso real hacia la profesionalización de la APF
- Las implicaciones de cambio cultural de las organizaciones y los individuos
- El reto de plantear nuevas formas de hacer las cosas, en fondo y forma
- La separación entre la función pública y la partidista
- El inicio de un SPC basado en el mérito e igualdad de oportunidades en el ingreso y el desarrollo dentro de la APF

Se asume que "el SPC fomentara el establecimiento de una administración pública eficiente y atenta a cumplir", aspecto que requiere de reformas adicionales y cambios culturales. Los principios rectores del sistema, incluidos en la LSPC son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

La LSPC es "un mecanismo para la administración del personal en la APF, que garantiza el ingreso, el desarrollo y la permanencia del servidor público a través del mérito, y la igualdad de oportunidades, en un marco de transparencia y legalidad".

La SFP señala en su 3er. informe de labores que el SPC busca "atraer, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que siendo políticamente neutra, sea un factor estratégico de la competitividad del país".

Respecto a la cobertura de las instituciones de la APF que están realizando acciones en la materia se encuentran las dependencias y los órganos desconcentrados de la APF Central con algunas excepciones. Entre estas últimas, caben mencionar la Presidencia de la República, las de carácter de Seguridad Nacional (SEDENA, SEMAR, PGR, SSP), instituciones con ley de servicio civil (SRE, SEP, SSA). Y los niveles que comprende el SPC son de Director General, Director General Adjunto, Director de Área, Subdirector, Jefe de Departamento y Enlace.

El trabajo que estaba realizando la SFP en la materia son, al 31 de agosto de 2003:

- Preparación de las disposiciones normativas que regularán lo descrito en la LSPC a través del Reglamento;
- El diseño del modelo conceptual integral de SPC que instrumentará en la APF;
- Preparación de las metodologías y sistemas de información para que las dependencias desarrollen una infraestructura administrativa mínima;
- Realización de trabajos tendientes a difundir y posicionar el tema en las dependencias de gobierno;
- El desarrollo de una universidad que forme en temas específicos a los servidores públicos de la APF, y
- Se conforma la Unidad de Profesionalización y Recursos Humanos de la APF (USPRH), área encargada de llevar a cabo las acciones relacionadas con este tema.

La SFP señala que es la encargada de coordinar los trabajos de implementación de la LSPC aunque serán las dependencias y entidades a través de los Comités Técnicos de Profesionalización, las encargadas de su implementación. Además de que esta es temporal para la SFP, teniendo como tareas permanentes la planeación, evaluación y el control del sistema de SPC de la APF.

Para 2003 no existe el Registro Único del Servicio Público (RUSP), por lo que la SFP realizó una prueba piloto en 12 instituciones de la APF a fin de construir el primer banco de información que formará el RUSP. Con ello, se busca homologar la información existente en cada institución que pueda consultarse de manera ágil y confiable.

En materia de capacitación la SFP desarrolló el proyecto conceptual para lo que será la Estrategia de Capacitación del SPC en colaboración con el gobierno de Canadá. Asimismo, inició la etapa de planeación de la Universidad Virtual en coordinación con distintas instituciones como la Oficina de Presidencia para la Innovación Gubernamental; el ITESM, el ILCE, la SCT y la SEP; y la asesoría en la materia brindada por el "Canadian Centre for Management Development" con sede en Ottawa. En este periodo la SFP a través de la SDSA impartió el curso "Navigating Change" a Oficiales Mayores y Directores Generales de Recursos Humanos.

Dentro del Sistema de SPC establecido por la LSPC se dispone la creación del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades para establecer los modelos de profesionalización para los servidores públicos. Por lo que se trabajó en una metodología para ello a través del proyecto piloto denominado "Banderazo de Salida". Con la participación de los Oficiales Mayores (OMs), los titulares de las Direcciones Generales de Recursos Humanos (DGRHs), de Programación,

Organización y Presupuesto (DGPOPs), y de Informática (DGIs). De donde se identificaron las capacidades de visión del servicio público y las capacidades gerenciales y se describieron los perfiles de los puestos seleccionados para el proyecto (contribuciones, roles, responsabilidades y capacidades técnicas).

La SFP realizó un foro el 12 de junio de 2003 en el Auditorio de la Oficialía Mayor de la STyPS para conocer los modelos y prácticas que algunas organizaciones públicas y privadas han implantado con un enfoque de competencias y aprender de sus experiencias.

Se requiere de una mejor política en materia del recurso humano en la APF. El SPC es uno de los cambios estructurales que dan a México competitividad y eficiencia en el manejo de las políticas y finanzas públicas, pero sobre todo, ayudará a contar con los mejores hombres y mujeres al servicio de México, para dar mejor respuesta a las demandas de la sociedad en un esquema de transparencia y rendición de cuentas.

d) 01/DIC/2000 al 31/AGTO/2004

El 7 de octubre de 2003 se instaló el Consejo Consultivo del Sistema del SPC y con el Reglamento Interior de la SFP publicado el 12 de diciembre de 2003, creó la USPRH de la APF. La USPRH, durante el periodo de septiembre 2003 a agosto de 2004, ha trabajado en varias vertientes para lograr una implantación exitosa del SPC. Estas vertientes pueden resumirse en:

- a) la evaluación integral del sistema,
- b) el establecimiento de la estructura organizacional para administrar el SPC, y
- c) las acciones propiamente de implantación del SPC.

En primer lugar, la USPRH diseñó el marco normativo adecuado para cumplir con los principios y criterios de la LSPC. Para ello, se publicaron en el las siguientes disposiciones:

- Lineamientos para la instalación y facultades de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y Órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada (18/SEP/2003)
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal (02/ABR/2004)
- Criterios que permitan a las dependencias de la Administración Pública Federal y a los órganos desconcentrados de las mismas, identificar las áreas susceptibles de integrar los Gabinetes de Apoyo a que refiere el artículo 7 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; establecer las bases para fijar los requisitos que deberán cubrir las personas que ocupen un puesto en dichos Gabinetes, así como determinar el procedimiento conforme al cual la Secretaría de la Función Pública autorizará y registrará las estructuras de estos Gabinetes (04/JUN/2004)

- Criterios de carácter general que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos desconcentrados de las mismas, en la definición de los puestos que por excepción podrán ser de libre designación, así como el procedimiento para su aprobación por parte de la Secretaría de la Función Pública (04/JUN/2004)
- Lineamientos que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados en la operación del Subsistema de Ingreso; así como en la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección(04/JUN/2004)

En segundo lugar, se estableció la estructura organizacional para administrar y operar el SPC. Esta estructura se encuentra integrada básicamente por la USPRH, el Consejo Consultivo del Sistema y los Comités Técnicos tanto de Profesionalización como de Selección. El 7 de octubre de 2003 se instaló el Consejo Consultivo del Sistema siendo testigo de honor el Presidente; posteriormente para septiembre de ese mismo año, cada una de las instituciones sujetas a la LSPC instaron sus respectivos Comités; finalmente, en diciembre de 2003 se crea la USPRH.

En tercer lugar, las acciones que se han llevado a cabo en materia del SPC por parte de la SFP se resumen en las siguientes:

- A la fecha, el SPC se ha implantando en un total de **85 dependencias y entidades de la APF**, las cuales a través de la instalación de sus respectivos Comités Técnicos de Profesionalización, iniciaron formalmente las actividades encaminadas a este fin.
- En estas 85 instituciones se concentra un total de **47 477 servidores públicos en vías de convertirse en servidores públicos de carrera**. Destacándose las siguientes instituciones: SEGOB con 7 566, la SAGARPA CON 4 283, la SCT con 4 098, la SECON con 1 963, la STyPS con 2 260, la SEMARNAT con 2 250, la SEDESOL con 1 919 y la SFP con 1 580.
- Se llevaron a cabo diversas **videoconferencias** en temas como “Comités”, “RUSP”, “Portal Trabajaen”, “Estructuras, descripción y catálogo de puestos” e “Ingreso”
- Se organizó el **seminario internacional** “Gobernabilidad Democrática y Servicio Profesional de Carrera”
- Se llevaron a cabo **acciones de capacitación** a través de talleres con responsables de las instituciones públicas sujetas de la Ley con objeto de facilitar el proceso de implantación del SPC en las diversas materias necesarias para la realización de las primeras etapas de implantación.
- Con la participación activa de las dependencias, se desarrolló el **diagnóstico** de las instituciones sujetas al SPC, lo que permitió identificar los principales elementos de información para establecer una línea base que evidencie en el tiempo la evolución del Gobierno Federal en materia de administración de recursos humanos y de los servidores públicos.

- Con el apoyo del Gobierno Canadiense y de la OEA, se está desarrollando el portal @Campus México, que será el principal instrumento para capacitar a los servidores públicos conforme al SPC. Estos cursos y objetos de aprendizaje serán impartidos por las instituciones más prestigiosas del país, así como por organizaciones especializadas en capacitación laboral.
- El RUSP integra primordialmente la información técnica de los servidores públicos de carrera y la información básica de todo el personal de la APF. En agosto de 2003 inició sus actividades en una primera etapa recopilando la información básica de 104 instituciones de la APF. En la segunda etapa se ha integrado la información básica del personal de toda la APF, con particular atención a las 85 dependencias y organismos que se encuentran sujetas al SPC, con un avance a junio de 2004 del 81.3% de cumplimiento en toda la APF y el 100% de las instituciones sujetas a la LSPC.
- A finales de junio de 2004 se lanzó el portal **www.rusp.gob.mx** donde el personal de mando de las 85 dependencias y organismos sujetos a la profesionalización capturaron en forma inicial su información personal.
- Se puso a disposición de las dependencias sujetas a la LSPC, el portal **www.trabajaen.gob.mx** que facilita la interacción entre las instituciones que someten vacantes a concurso y los aspirantes a cubrirlos. En donde se detecta a los aspirantes que son más adecuados a determinado perfil requerido, abaratando los costos y transparentando el proceso de selección.

Otras acciones que en la materia de mejora Regulatoria de la APF, se encuentran los siguientes lineamientos:

- Oficio Circular para la unificación de cuotas de tarifas de telefonía celular con base anual, los gastos de alimentación fuera de las instalaciones, y viáticos y pasajes que deberán observarse para el ejercicio fiscal 2004.
- Lineamientos Generales del @ Campus.
- Reglamento Interno del Comité Académico Evaluador del @ Campus.
- Guía de Ingreso para los procesos de reclutamiento y selección de los Concursos de Ingreso al SPC.
- Lineamiento para la publicación de convocatorias.
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
- Acuerdo de creación de @Campus.
- Reglamento del Comité Académico Evaluador de @campus.
- Norma para el otorgamiento del reconocimiento a la calidad en el servicio público a los servidores públicos de las dependencias y entidades de la APF.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos que deberán observar las dependencias de la APF centralizada y sus órganos desconcentrados en la operación

del Subsistema de Ingreso; así como en la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección.

- Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios que permitan a las dependencias de la APF y a los órganos desconcentrados de las mismas, identificar las áreas susceptibles de integrar los Gabinetes de Apoyo a que refiere el artículo 7 de la LSPC en la APF; establecer las bases para fijar los requisitos que deberán cubrir las personas que ocupen un puesto en dichos Gabinetes, así como determinar el procedimiento conforme al cual la SFP autorizará y registrará las estructuras de estos Gabinetes.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios de carácter general que deberán observar las dependencias de la APF y los órganos desconcentrados de las mismas, en la definición de los puestos que por excepción podrán ser de libre designación, así como el procedimiento para su aprobación por parte de la SFP.

e) Metas 2005-2006

Entre las acciones que debe realizar la USPRH en los próximos dos años destacan:

- Contar con un modelo y diseño metodológico operativo de cada uno de los subsistemas que integran el Sistema del SPC, así como emitir los lineamientos y guías necesarios para su operación satisfactoria
- Identificar y desarrollar las tecnologías que permitan tanto a la SFP como a las instituciones de la APF el realizar una adecuada administración del SPC y de los Recursos Humanos
- Instaurar el @Campus México, Universidad Virtual, que permita asegurar y facilitar los óptimos niveles de dominio de las capacidades gerenciales por parte de los servidores profesionales de carrera.
- Desarrollar las herramientas para la evaluación de capacidades por niveles de dominio y emitir las normas, lineamientos o criterios para llevar a cabo la evaluación del desempeño y el otorgamiento de estímulos por desempeño
- Administrar adecuadamente el RUSP y garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información de los recursos humanos de la APF que están contenidos en dicho Sistema Electrónico
- Generar estrategias para mejorar los climas laboral y organizacional de las instituciones de la APF (instrumentación del modelo INTRAGOB), así como de estrategias para el cambio cultural en las instituciones que les aplica la ley
- Promover el compromiso y la corresponsabilidad respecto al sistema de profesionalización del servicio público con los actores institucionales de la Administración Pública

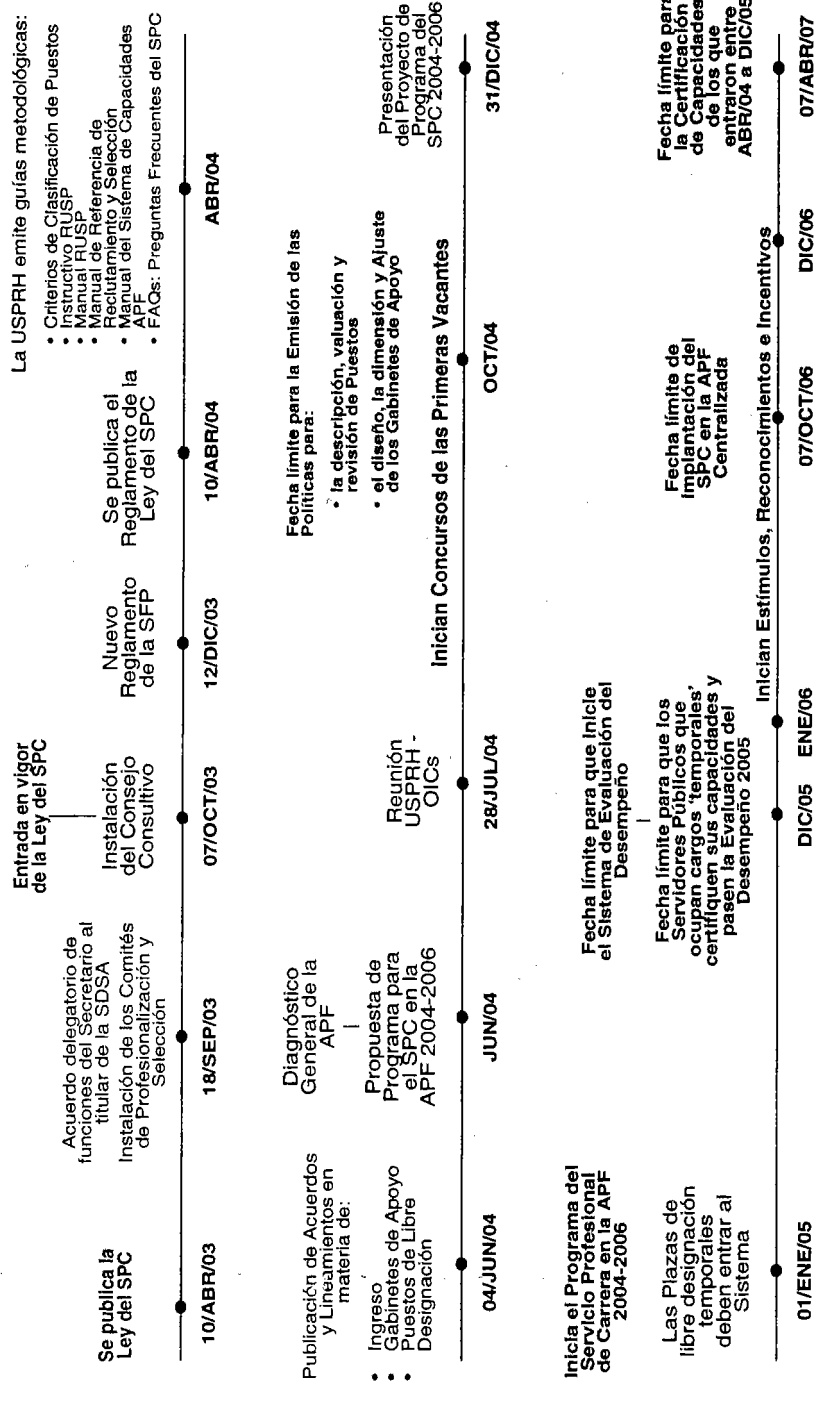
- Asegurar que el SPC, como parte del sistema integral de recursos humanos, sea un instrumento dinámico que propicie un alto desempeño del Servicio Público.
- Lograr que las dependencias y órganos desconcentrados adecuen la administración y operación de recursos humanos asegurando la aplicación del SPC.
- Establecer las bases jurídicas, administrativas y tecnológicas que permitan transitar del modelo tradicional de administración de recursos humanos hacia el nuevo modelo de profesionalización de la APF.
- Consolidar la aceptación del SPC frente a la sociedad mediante el convencimiento y demostración de los beneficios que le representa

Aunado a lo anterior, la implantación del SPC requiere la emisión de documentos normativos, guías y lineamientos que precisen la forma en cómo van a operar cada uno de los subsistemas. Para lograr ello, la USPRH requiere solventar una serie de obstáculos que pueden resumirse en:

1. Las inercias y resistencias que presentan las instituciones de la APF en cuanto a la imposición que sienten de llevar a cabo un proyecto de la magnitud y trascendencia como es el caso del SPC.
2. Los tiempos y fechas que plantean tanto la LSPC como el Reglamento en sus diversos artículos transitorios y que se sintetizan en la siguiente figura. En tanto que a más tardar en diciembre de 2006 (en no más de 2 años) debería estar operando en su totalidad y, asumo que eficientemente, el SPC.
3. Los relevos que en materia de dirección ha sufrido la USPRH, pues en no menos de un año de ser creada, ya ha tenido dos titulares. El más reciente llegó al cago en abril de 2004. Falta poco tiempo para que termine esta administración y los calendarios políticos se están adelantando en cuanto a la sucesión presidencial. Este es un factor que guste o no incide en la implantación del SPC. Como señala Guerrero (1998) el 'timing' es un factor que también juega en los procesos de modernización administrativa.

Figura 11. Línea de Tiempo: Implantación del SPC

Implementación del SPC



Conclusiones

El Servicio Civil de Carrera en la APF de México es hoy una realidad. Tras múltiples compromisos en diversos gobiernos, los servidores públicos considerados hasta hace poco de confianza, hoy pueden acceder a un sistema en donde se privilegie su capacidad y se les proporcione una mayor certidumbre laboral. Se trata de una de las reformas estructurales que ha tenido la APF en los últimos tiempos y que debe reconocerse su importancia y oportunidad estratégica.

Haciendo un breve recuento de lo expuesto en esta investigación y la forma en como se realizó habría que reconocer en primer lugar que el análisis del SPC, así como de otros muchos, puede hacerse a través de cinco elementos definidos en el capítulo primero. Estos elementos o variables de estudio de todo SCC son: a) el ingreso, b) la formación, c) la evaluación, d) el desarrollo y e) la separación. Y más aún, el modelo de 'araña' permite visualizar estos elementos en tres macroprocesos: a) el de planeación, b) el de operación y c) el de evaluación. Todo ello a través de instrumentos metodológicos emanados de la teoría de sistemas y del enfoque comparativo.

Asimismo, respecto a la conformación del modelo del SPC, una vez presentada la revisión bibliográfica, se está en la posibilidad de señalar que se trata de un modelo de SCC de tercera generación. En tanto que parte de los principios de la competencia, el mérito y la igualdad de oportunidades. Se trata de un modelo que conforme a los principios reformadores de la administración pública basan el éxito de sus reformas en la orientación a los resultados y el eficiente manejo de los recursos públicos. El SPC al asumir como criterio de entrada, permanencia y salida el resultado de las evaluaciones del desempeño muestra su orientación a la búsqueda de resultados.

Por otra parte, en el capítulo segundo se aplicó el modelo de análisis derivado de la definición dada en el primer capítulo de SCC con varias experiencias en la APF. Asimismo, se realizó a partir de los cinco elementos o variables de análisis un cuadro comparativo que diferencia las variedades y diferencias que de un modelo de SCC puede haber con otro. Al respecto, como se observó de la revisión, puede haber tantas teorías de SCC como modelos o experiencias existan en la materia.

De este análisis se tiene que los modelos actuales de SCC en la APF presentan avances y limitaciones no necesariamente coincidentes o uniformes entre unos y otros. Su revisión permitió constatar que las variables identificadas como puntos de comparación existente diferencias simples como la falta de un procedimiento de retiro adecuado debido a las necesidades presupuestales y operativas de cada institución (como el caso de la carrera diplomática) o a factores tan complejos como la capacidad de un sindicato para bloquear cualquier iniciativa que afecte los intereses de grupo de sus agremiados (en el caso de la carrera magisterial).

En este segundo capítulo, también se hizo un análisis de las acciones que en materia de instauración de un SCC en la APF se habían realizado hasta antes de que se promulgará la LSPC. De este análisis se obtuvo que su diseño ha sido complicado y que no es una cuestión de hace unos pocos años. Sino más bien, se trata de una expectativa deseada que se remonta hasta comienzos del siglo pasado tras la gesta revolucionaria de 1910-1920. Los esfuerzos fueron diversos y llevaron a diferencias como la suscitada entre la SECODAM y la SHCP que nunca lograron llegar a un acuerdo respecto al modelo de SCC pese a ser un compromiso presidencial y estar plasmado en el programa institucional de la materia, como fue el caso del PROMAP.

En el tercer capítulo se expuso la forma en cómo se presentó, dictaminó y aprobó la LSPC en el Congreso de la Unión. A partir de esta revisión se analizaron los distintos modelos de SCC que se pusieron a consideración del legislativo conforme a las distintas iniciativas de ley presentadas. El análisis se realizó a través de los cinco elementos definidos en el primer capítulo y que además fueron utilizados con distintas experiencias en la APF. En esta parte se pudo observar el proceso tan complejo y, a veces desgastante, al que deben sujetarse las leyes en México para su creación; las diferencias y similitudes de los modelos de SCC propuestos por los distintos grupos parlamentarios; y, el análisis de la LSPC con base en los cinco elementos de todo SCC: el ingreso, la formación, la evaluación, el desarrollo y la separación.

Finalmente en este capítulo cuarto, se presentó la transformación institucional a la que tuvo lugar la hasta entonces SECODAM, hoy SFP, para asumir las responsabilidades derivadas de la entrada en vigor de la LSOC publicada en el DOF del 10 de abril del 2003. Este análisis se realizó a través de un estudio detallado de los cambios en la estructura organizacional y de competencias (atribuciones, funciones) que se efectuaron desde su creación como SECOGEF hasta su transformación en SFP. De esta revisión se obtiene que no hay cambios rápidos o por decreto, lo cual implica que cualquier intento de modernización o reforma administrativa requiere considerar tiempos largos y evitar especulaciones que escapen a las posibilidades reales de su instrumentación.

Asimismo, este último apartado comprendió el estudio de la operación y resultados de la implantación del SPC en la APF. Por un lado, considero que el modelo de SPC propuesto por la USPRH presenta confusiones de origen que más que ayudar en la clarificación de su operación confunden. Por ello, un modelo como el propuesto y que es derivado de la definición del SCC dada en el capítulo primero ayudaría a dotarle de mayor claridad y direccionalidad.

Por otro lado, aún faltan varios elementos para estar en posibilidad de ofrecer un diagnóstico objetivo y preciso del rumbo o posible éxito del SPC en la APF. Al respecto hay voces encontradas, unas un tanto optimistas otras un tanto pesimistas o críticas de su éxito. La revisión de los Subsistemas y la direccionalidad de la USPRH muestran áreas de oportunidad que se deben de aprovechar, entre las cuales destacan:

- a) Evitar espacios de discrecionalidad en la definición de perfiles, exámenes o reuniones de los Comités Técnicos
- b) Mapear, de manera sencilla, y difundir a los servidores públicos cada uno de los procedimientos que deben seguirse en materia de ingreso, evaluación del desempeño, capacitación y desarrollo profesional
- c) Evitar generar sobre-expectativas de contratación entre la ciudadanía, en tanto que la afluencia de aspirantes a las vacantes puede causar una mala imagen respecto a los principios y esencia de la LSPC (este es el problema de las externalidades negativas que se generan en cada concurso)
- d) Garantizar la transparencia y rendición de cuentas del funcionamiento y trabajo de los Comités Técnicos
- e) Evitar que se generen mercados imperfectos en materia educativa, en tanto que se requiere una ardua colaboración con las Instituciones de Educación para asegurar equivalencias genéricas que pongan candados al auge de escuelas 'patitos' o carreras a la 'medida'
- f) Definir claramente que se entiende por Mérito pues lo que hoy puede ser definido como mérito mañana no necesariamente lo será.
- g) El papel de la USPRH es fundamental para el éxito de una instauración exitosa, los cambios en los cuadros o las ambigüedades son dañinas para su papel como regulador

Bibliografía

1. Alcalá-Zamora, Santiago (2001) Perspectivas del servicio civil de carrera en Argentina, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
2. Álvarez Conde, Enrique (1998) El papel de la formación en el proceso de Modernización, CLAD, ponencia presentada en el III Congreso sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro Brasil, noviembre.
3. Álvarez Madrid, José (1996) La Gestión de Políticas Públicas y la naturaleza de la Gerencia Pública, CLAD, ponencia presentada en el I Congreso Internacional de, Venezuela.
4. Arellano, David (2000) De la Administración Pública a la Nueva Gerencia Pública: Cinco Dilemas de una Problemática Transformación, Mimeo, CIDE, 2000 pp. 1-19
5. Arellano, David (2000) Hacia un servicio civil de carrera en México: ventajas y peligros de la propuesta actualmente en discusión, en ASPA Online Columns, 15 de noviembre, México.
6. Arellano, David (2003) The implementation of a civil service in Mexico: the beginning of a critical process, en ASPA Online Columns, 9 de octubre, México.
7. Arellano, David y Juan Pablo Guerrero (2000) Satalled Administrative Reforms of the Mexican State, octubre, México.
8. Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, Coord. (2000a) "Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental", CIDE / Porrúa, México.
9. Arellano, David y Jesús Ramírez (2000). *Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México*, ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 24-27 Octubre, Santo Domingo, Rep. Dominicana
10. Argüelles, Antonio (1998) La modernización administrativa en México, Ed. Porrúa, México
11. Ávila, Ricardo (2002). Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil de Colombia, BID, agosto, Bogotá.
12. Balmaceda, Fernández y Reale (1997) El Servicio Civil: Alternativa de Gestión de los Recursos Humanos, artículo presentado en el II Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela.
13. Banco Mundial (1991) Civil Service Reform in the Context of Structural Adjustment: A Triangular Relationship
14. Bañón, R. y E. Carrillo (1997). "La Nueva Administración Pública", Ed. Alianza Universidad.
15. Barido, Jorge Raúl (1997) La Gestión de Recursos Humanos en el sector público. Los desafíos del nuevo milenio. CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
16. Barrera, Efrén (1997) Ciencia de la Administración Pública y Ciencias Sociales en Iberoamérica (entre la Utopía de la Eficiencia y la Realidad de la Corrupción), CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
17. Barzelay, Michael (1997) La Reforma de la Administración Pública: un Enfoque de Políticas (con Referencia a los Países de la OCDE), CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.

18. Barzelay, Michael and Barbak J. Armanjani (1992). "Breaking thorough Bureaucracy", The Regents of the University of California, en SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. Hyde (1999). "Clásicos de la Administración Pública", FCE / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma de Campeche, México, pp. 951 – 989
19. Beeke et. alt. (1996) "*Configurations of Civil Service Systems*", Ed. Princeton.
20. Bermejo, Fernando (1997) Apuntes sobre la Modernización del Estado y el Servicio Civil, artículo presentado en el II Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela.
21. Better, Pablo (1996) Rescate de los Valores Éticos para la Gobernabilidad Democrática, CLAD, ponencia presentada en el I Congreso Internacional de, Venezuela.
22. Binder, Jaime (2001) El servicio civil de carrera en Chile, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
23. Blair, Dan (2002) *Governing for Performance in the Public Sector: Working for Results: The American Experience in Enhancing Government Performance*, OCDE, PUMA/HRM(2002)2, marzo, París.
24. Blanco, Rosa María (1980) El empleo público en México, Ed. COLMEX
25. Bliss, Tony (1997) *A New Zealand Case*, OCDE, julio, París.
26. Bonifacio, Alberto y Graciela Falivene (1996) La experiencia Argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. CLAD, ponencia presentada en el I Congreso Internacional de, Venezuela.
27. Bonifacio, Alberto y Graciela Falivene (2002) Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana, artículo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública o, Lisboa, Portugal
28. Boorsma, Peter (1997) La gerencia moderna en la teoría y en la Práctica. Especial referencia a los Países Bajos CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
29. Bresser, Luis Carlos (1996) La Reconstrucción del Estado en América Latina, CLAD, ponencia presentada en el I Congreso Internacional de, Venezuela.
30. Brunssen Nils y Johan P. Olsen (1993). "The Reforming Organization", Routledge, London.
31. Bunge, Mario (1975). La ciencia, su método y su filosofía, Ed. Siglo Veinte, Buenos Aires, Argentina
32. Burgoa, Ignacio (1976). "Derecho constitucional mexicano", Porrúa, México. p. 827.
33. Cabrero, Enrique (1995). "La nueva Gestión Municipal en México. Análisis de las experiencias innovadoras en gobiernos locales", México, Miguel Angel Porrúa – CIDE, México.
34. Cabrero, Enrique (1997). "Del administrador al gerente público", INAP, México
35. Cabrero, Enrique (1999). "Gerencia Pública Municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", México, Miguel Angel Porrúa.
36. Cabrero, Enrique y David Arellano (1996) "¿Empresa Estatal o Empresa Pública? Hacia un Nuevo Perfil en el Estado Estratega", en *Gestión y Estrategia*, UAM,1996.
37. Cáceres, César (2003) El régimen del servicio civil en Honduras, artículo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá.

38. Camors, Jorge (1996) *La Formación, Capacitación y Actualización Permanente del Personal de la Administración Pública*, CLAD, ponencia presentada en el I Congreso Internacional de, Venezuela.
39. Casar, María Amparo (2000) *Los restos del Servicio Civil de Carrera: un análisis comparativo*, Ed. INAP.
40. Castillo García (1997) Moisés. *El ciclo institucional del Servicio Público Profesionalizado (Formación Inicial, Reclutamiento, Capacitación y Sistemas de Estímulo y Desempeño)*, CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
41. Castillo, Darío (2002) *El servicio civil de carrera en la República Dominicana: pasado, presente y futuro*, artículo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
42. Castillo, Darío (2003) *Características del sistema de servicio civil y carrera administrativa de la República Dominicana*, artículo presentado en el Coloquio Centroamericano sobre Función Pública, septiembre, Nicaragua.
43. Cátala Polo, Rafael (1998) *Un nuevo papel para los Recursos Humanos*, CLAD, ponencia presentada en el III Congreso sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro Brasil, noviembre.
44. Chávez Presa, Jorge (2000). *Para recobrar la confianza en el Gobierno*, FCE, México
45. Chávez, Alberto (2000) "Introducción del Sistema de Méritos de los Gobiernos Locales". Costa Rica.
46. Chiavenato, Idalberto (1989) "Introducción al estudio de la Administración Pública", Ed. Alianza Universidad.
47. Conzuelo, Ma. del Pilar (2001) *Alcances y límites de la reforma del servicio público*, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
48. Cordova, Amador Elena (1997) *La calidad como motor del cambio de los servicios públicos*, CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
49. Correa Freitas [et al.] (1989). "Gestión de Estado y desburocratización", Oficina del Servicio Civil de la República Oriental del Uruguay, ILPES.
50. Croziel, Michel (1998) *La Transición del Paradigma Burocrático a una Cultura de Gestión Pública*, CLAD, ponencia presentada en el III Congreso sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro Brasil, noviembre.
51. Cunill, Nuria (1998) *La Rearticulación de las Relaciones Estado – Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentido*, CLAD, ponencia presentada en el III Congreso sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro Brasil, noviembre.
52. Cuñaro, Alicia (2001) *La gestión de recursos humanos en el sector público: ¿modelo abierto o servicio civil?*, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
53. Dahlberg, Lars y Christian Isaksson (1996) *Contemporary developments in performance management: The implementation of benchmarking from a swedish perspective*, OCDE, PUMA/PAC(96)2, octubre, París.
54. Deutsch, Karl (1998) *Política y Gobierno* Ed. FCE, México
55. Díez, Laura (1997) *La Cultura Organizacional y el Diseño de Proyectos de Capacitación Alternativos*, CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
56. Dror, Yehezkel (1996) *Mejoramiento de la Capacidad para Gobernar en América Latina*, CLAD, ponencia presentada en el I Congreso Internacional de, Venezuela.

57. Dror, Yehezkel (2001) El Profesionalismo en el Arte de Gobernar, CLAD, ponencia presentada en el I Congreso Internacional.
58. Echebarria, Koldo (2001). La modernización del Estado y la reforma del servicio civil: fortalecimiento democrático, consolidación del Estado de derecho y eficacia de las políticas públicas, BID, abril, Washington
59. Echebarria, Koldo (1999) Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales CLAD ponencia presentada en el VI Congreso Internacional de Portugal.
60. Esteban, Andrés (1997) La estrategia sindical en la gestión de los recursos humanos, CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
61. Etkin, Jorge (1996) La Cuestión Ética en el Sector Público. Discurso y Praxis, CLAD, ponencia presentada en el I Congreso Internacional de, Venezuela.
62. Falcao, Humberto (1996) Administración Pública Gerencial y Burocracia. La Persistencia de la Dicotomía entre Política y Administración, CLAD, ponencia presentada en el I Congreso Internacional.
63. Falivene, Graciela (1997) La Formación Gerencial y el Cambio en las Organizaciones Públicas: una Propuesta Metodológica Interdisciplinaria CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
64. Farrelly, Sean (1997) The Australian Public Sector Strategic Management Network, OCDE, Occasional Paper no. 1, septiembre, París.
65. Fernández, Norberto (1998) Desafíos y Perspectivas para una Gestión Universitaria Responsable, CLAD, ponencia presentada en el III Congreso sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro Brasil, noviembre.
66. Firne, Ramón (1997) La Administración Pública en el Siglo XXI: Desafíos y Perspectivas, artículo presentado en el II Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela.
67. Fleury, Jean-Guy (2002) Governing for Performance in the Public Sector: Performance Management Program in the Canadian Federal Public Service, OCDE, PUMA/HRM(2002)12, febrero, París.
68. Fócil, Mario Alberto (2003) El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público, artículo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá.
69. Fócil, Mario Alberto y Fernanda Casanueva (2001) Servicio civil en México: obstáculos y beneficios, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
70. Fontdevilla, Pablo (2002) Las nuevas tecnologías al servicio de la formación de administradores públicos, artículo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
71. García, José Luis (1997). "Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera", México, Documento de trabajo, núm. 50, CIDE, DAP.
72. García-Merino, Francisco (1997) Experiencias y Perspectivas del proceso de Modernización, CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
73. Gerald, Caiden (1996). Enfoques y Lineamientos para el Seguimiento, la Medición y la Evaluación del Desempeño en Programas del Sector Público, CLAD, ponencia presentada en el Congreso Internacional
74. Gerald, Caiden (1999) Revitalización de la Administración Pública, CLAD, ponencia presentada en el Congreso IV Internacional.

75. Germán, Donatila (2001) Servicio civil dominicano: una experiencia que el Caribe debe considerar, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
76. Gil Villegas, Francisco (1993). Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública, en Foro Internacional, Vol. XXXIII, enero – marzo, No. 1, El Colegio de México, México
77. Gil Villegas, Francisco (2001) Gobernabilidad y democracia en México, condiciones para el servicio civil, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
78. Gómez Ceja, Guillermo (1997). **Sistemas Administrativos**, McGraw-Hill, México
79. González, Alfonso (1998) El tránsito de la Administración Pública Tradicional a la Administración Pública Moderna: la calificación profesional de los servidores públicos, artículo presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
80. González Döring, Erika, (1998). "Servicio Civil de Carrera" en Servicio Civil de Carrera para servir a la gente, PRI, Enero, México.
81. González, Alfonso (1998). Desarrollo de un modelo de servicio civil de carrera para un organismo especializado, en Prospectiva, Año 4, No. 11, noviembre, México
82. González, José Fernando (2001) *El servicio profesional electoral en México: inicio de una nueva era*, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
83. González, Rosa Amelia (2002). Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil en Venezuela, BID, diciembre, Caracas
84. Guerrero Amparán, Juan Pablo (2000). "Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil en México", CIDE, Documento de Trabajo núm. 90, División de Administración Pública, D.F., México.
85. Guerrero Amparán, Juan Pablo (1998). "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal", CIDE, Documento de Trabajo núm. 61, División de Administración Pública, D.F., México.
86. Guerrero Amparán, Juan Pablo (1999). "Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado", en Uvalle, Ricardo y Marcela Ahuja [coordinadores] (1999). En Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado, FCPyS, UNAM / Plaza y Valdez Editores, México.
87. Guerrero Amparán, Juan Pablo (2000). La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político: ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía, CIDE, Documento de Trabajo No. 94, División de Administración Pública, octubre, México.
88. Guerrero Amparán, Juan Pablo y Laura Carrillo (2002). Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa, CIDE, Documento de Trabajo No. XX98 División de Administración Pública, diciembre, México
89. Guerrero, Omar (1981). "La Administración pública del Estado Capitalista" Ed. Fontamara, México.
90. Guerrero, Omar (1997) Una Cruzada en Pro de la Administración Pública: Perspectivas de la Ciencia de la Administración Pública desde Iberoamérica, CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
91. Guerrero, Omar (2000). "El Diplomático el Funcionario y el Juez" Ed. Plaza y Valdez editores, México.

92. Haggard, Stephan (1997) La Reforma del Estado en América Latina, CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
93. Hammer, Michael (2003) La revolución del proceso, ponencia presentada en la ExpoManagement 2003, México, D.F.
94. Haro Belchez, Guillermo (1998). Hacia la reforma de la función pública, entrevista, en Prospectiva, Año 4, No. 11, noviembre, D.F., México
95. Haro Belchez, Guillermo (1999). El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales, en Revista 'Control Gubernamental', Año VII, No. 15, enero-junio, Estado de México, México.
96. Haro Belchez, Guillermo (1999) 'Estudio introductorio' en Profesionalización de servidores públicos locales, tres tomos, INAP, México.
97. Haro Belchez, Guillermo (1991). "La vigente legislación de funcionarios en México y la necesidad de su reforma" La función pública en el proceso de modernización nacional. Ed. IAPEM, Edo. de México.
98. Haro Belchez, Guillermo (2000). "Servicio Público de Carrera: Tradición y perspectivas". Porrúa - INAP.
99. Heady, Ferrel (2001) "Administración Pública", Ed. FCE, México.
100. Herrera, Alejandro (2003) Algunas consideraciones en la implementación del servicio profesional de carrera en México para hacer frente a la globalización, artículo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá.
101. Hinrik, Jan y Sahling Meyer. Personnel policy regimes, political discretion and civil service reform in central and eastern Europe, artículo presentado en el Foro de "Enlargement and European Governance", marzo, Turín, Italia 2002.
102. Iacovello, Mercedes, Laura Zuvanich y Mariano Tommasi (2003) Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina, artículo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá.
103. Iacoviello, Mercedes (1996) Desarrollo Estratégico de Recursos Humanos en el Estado, CLAD, ponencia presentada en el I Congreso Internacional de, Venezuela.
104. Ibarra, Eduardo y Luis Montaña. "Teoría de la Organización y Administración Pública", en Gestión y Política Pública, CIDE. Vol. I, No. 1, 2do. Semestre de 1992, pp. 49-75.
105. INAP (1989). "Manual de Administración de Personal", INAP - BANOBRAS, Colección de manuales de administración y organización Municipal, núm. 7, México.
106. INAP (2000). "El Servicio de carrera en la Administración Pública Mexicana" RAP, INAP, México.
107. INAP (2000). "Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México" Estudio Introductorio de Guillermo Haro Bélchez, INAP, Tomo I, México.
108. INAP (2001). "Servicio público de Carrera en México: Experiencias y perspectivas: Memorias del Seminario", México.
109. Ingraham, Patricia (2000) El sistema de mérito en U.S.A.
110. Jamil, Ishtiaq. "La Cultura Administrativa: Una Forma de Comprender la Administración Pública en Distintas Culturas", en Gestión y Política Pública, CIDE. Vol. VII, No. 1, 1er. Semestre de 1998, pp. 61-82.
111. Jimenez, Wilburg (1971). "Administración Pública para el desarrollo", FCE, México.

112. Kaplan, Marcos (1997) Crisis y reformas del Estado Moderno CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
113. Kaplan, Robert (2003) Revolución del management de costos y desempeño, ponencia presentada en la ExpoManagement 2003, México, D.F.
114. Kenneth, Meir (1992) "Politics and the Bureaucracy. Policymaking" in *the 4° Branch of Government*, 3ra. ed., Wadsworth, USA.
115. Kerlinger, Fred (1985). Investigación del Comportamiento, Nueva Editorial Interamericana, México
116. Kliksberg, Bernardo (1996) El Rediseño del Estado para el Desarrollo Económico y el Cambio: Una Agenda Estratégica para la Discusión, CLAD, ponencia presentada en el I Congreso Internacional de, Venezuela.
117. Kliksberg, Bernardo (2001) ¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000? CLAD, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional de Portugal, Noviembre.
118. Lanfranchi, Nicoles y Hélene Perrin (1997) Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results, OCDE, París.
119. Langston, Joy (2000) los grupos políticos en México, ed. Anagrama.
120. Longo, Francisco (2001). The reform of the civil service in advanced democracias: merit with flexibility, BID-Instituto de Dirección y Gestión Pública de la ESADE, abril, Washington
121. Longo, Francisco (2002). Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil, BID-Instituto de Dirección y Gestión Pública de la ESADE, abril, Barcelona
122. Longo, Francisco (2003) La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación, artículo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá.
123. Longo, Francisco y Manuel Villoria (2002). Síntesis de los diagnósticos institucionales de sistemas de servicio civil, BID-Instituto de Dirección y Gestión Pública de la ESADE, octubre, Washington
124. López, Ángel Gustavo (2001) El servicio civil de carrera en el Instituto Electoral del Distrito Federal: experiencias en la integración, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
125. López, César (1997) Sistemas de Selección y Provisión: Experiencias de la comunidad autónoma de andalucía. CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
126. López, Martha y Ana Zubillaga (1999) ¿En qué Valores Formar al Administrador que Cruza el Siglo XXI CLAD, ponencia presentada en el Congreso IV Internacional.
127. López, Martha y Fátima Reyes (2003) Avances de la reforma del servicio civil de Nicaragua, artículo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá.
128. Mallea, Verónica (1997) La reforma del Estado y el servicio civil de Bolivia, artículo presentado en el II Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela.
129. Marconi, Nelson (1997) El Fortalecimiento de las Carreras del Estado, CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.

130. Marta, Joaquín (1996) Un código de ética para el funcionario público como instrumento útil para la reforma del Estado y de la Administración Pública, CLAD, ponencia presentada en el I Congreso Internacional de, Venezuela.
131. Martínez Puón, Rafael (2001) Retos y dilemas de la formación y profesionalización de recursos humanos para la administración pública en México, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
132. Martínez Puón, Rafael (2003) ¿Servicio profesional de carrera para qué? Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México, artículo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá.
133. Martínez, José Rafael (2001) Análisis y perspectivas del establecimiento de un servicio civil de carrera en México, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
134. Martínez, José (1997) La Nueva Administración Pública: Significados, Límites y Retos, CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
135. Masscott, María de los Ángeles (2003) Sistemas de servicio civil: una comparación internacional, en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México
136. Maxim, Paul (2002) Métodos cuantitativos aplicados a las ciencias sociales, Oxford University Press, México
137. Medellín, Pedro (1997) La Modernización del Estado en América Latina: entre la Reestructuración y el Reformismo, CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
138. Mejía Lira, José (2001) Servicio civil y evaluación de la capacitación, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
139. Méndez, José Luis (1994) "La reforma de Estado en México: Alcances y límites" en Gestión y Política Pública, CIDE. Vol. III, No. 1, 1er. Semestre de 1994, pp. 185-225.
140. Méndez, José Luis (1998) ¿Vieja o Nueva Administración Pública? Una Propuesta ante los Dilemas de la Modernización Administrativa CLAD, ponencia presentada en el III Congreso sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro Brasil, noviembre.
141. Méndez, José Luis (1998) Avances y perspectivas del Servicio Profesional Electoral, entrevista, en Prospectiva, Año 4, No. 11, noviembre, D.F., México 1998.
142. Méndez, José Luis (1999) ¿Regresando al Futuro? Postmodernidad y Reforma del Estado en América Latina, CLAD, ponencia presentada en el Congreso IV Internacional.
143. Méndez, José Luis (2003). El servicio profesional y la consolidación democrática, ponencia presentada en el Seminario Gobernabilidad Democrática y Servicio Profesional de Carrera, noviembre, D.F., México 2003.
144. Méndez, José Luis (2003). México: Atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, artículo presentado en el 5to. Foro Global sobre Reinversión del Gobierno, noviembre, México.
145. Merino, Mauricio (2000). "Profesionalización del Servicio Público", en Foro Nacional: Profesionalización de los servidores públicos, Serie Praxis, INAP, México, pp. 15 – 17.
146. Metcalfe, Les (1998) Cotejando las Capacidades Gerenciales co las Cambiantes Necesidades de la Integración, CLAD, ponencia presentada en el III Congreso sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro Brasil, noviembre.

147. Michavilla, Francisco (1997) Nuevos Valores y Prioridades en la Universidad, CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
148. Moctezuma, Esteban y Andrés Roermer (1999) Por un gobierno de resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México, FCE, México.
149. Montero, Gregorio (2003) El servicio civil de carrera en Centroamérica y el Caribe: caso República Dominicana, artículo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá.
150. Montes, Marcelo (2001) La nueva gestión de los recursos humanos en el marco de la reforma del Estado, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
151. Morales, Lucrecia (1998) El Perfil Directivo del Gerente Público y su Importancia en los Procesos de Modernización del Estado, CLAD, ponencia presentada en el III Congreso sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro Brasil, noviembre.
152. Moreno, Roberto (2003) El papel de la sociedad civil en la implementación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México, artículo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá.
153. Moreno, Roberto (2003) El servicio profesional de carrera en la administración pública federal centralizada en México: ¿condiciones reales para su implantación?, artículo presentado en el 5to. Foro Global sobre Reinención del Gobierno, noviembre, México
154. Morgan, Gareth (1991). **Imágenes de la Organización**, Nueva Alfaomega, México.
155. Muñoz, Daniel (1997) Las condiciones Jurídicas del empleo público en el marco de la modernización CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
156. Nacif, Benito (2000) La reelección en la cámara de diputados, CIDE, México
157. Naff, Catherine (2002). Prospects for civil service reform in California; a triumph of technique over purpose?, artículo presentado en la Reunión Annual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Estados Unidos, 2002.
158. Nagel, Ernest (1975). La Estructura de la Ciencia: Problemas de la Lógica de la Investigación Científica, Ed. Paidós, Buenos Aires, Argentina
159. Niskanen (2000) "Service Civil Reforms", Princeton University.
160. Numberg, Barbara (1995-b) Managing the Civil Service, World Bank Discusión Papers 204, Washington D.C.
161. Numberg, Barbara (1996) Re-thinking Civil Service Reform: An Agebda of Smart Government, Mimeo.
162. Numberg, Barbara y Johns Nellis (1995-a) Civil Service Reform and the World Bank, World Bank Discusión Papers 161; Washington D.C.
163. OCDE (1996) Integrating people management into public service reform. Ed.OCDE,
164. OCDE (1997) Structure Of The Civil Service Employment In Seven OCDE Countries
165. OCDE (1998) Human Capital Investiment: an international comparison. Ed.OCDE, París
166. OCDE (1998) Public management. OECD country profiles.Ed.OECD OECD /PUMA Best Practice Guidelines For Evaluation Puma Policy Brief No. 5, Public Management Service May
167. OCDE (1999a) Governance in transition. Public management reforms in OECD countries. Ed.OECD

168. OCDE (1999b) Integrating people management. Ed.OCDE, 1999
169. OCDE (2002a) /PUMA Working for Results: The American Experience in Enhancing Government Performance OECD-Germany High-Level Symposium, Berlin 13-14 March 2002
170. OCDE (2002b) /PUMA How To Manage Individual Performance united kingdom country report OECD-Germany High-Level Symposium, Berlin 13-14 March 2002
171. Office of Personnel Management (1999) "Merit Systems Protection Board, Federal Supervisors and Poor Performers", OPM
172. Office of Personnel Management (1997). Human Resources Management (HRM) Accountability in Federal Agencies: Current Efforts and Future Directions", OPM. 1997
173. Olivos, José René (2003) La profesionalización en los gobiernos municipales en México, artículo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá.
174. ONU (1955) Capacitación y Administración del Personal Público. Informes y Documentos.Ed.ONU/Seminario, New York, 1955
175. ONU (1988) National Management Consultancy Services for Administrative Development, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas, Series de Innovación administrativa III, Nueva York
176. Ormond, Derry y Elke Löffler (1998). "Public Management", en PUMA/OCDE, París – Francia
177. Osborne, David (2003) Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones, ponencia presentada en el Foro de Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, 24 de febrero de 2003, Sede: Universidad Iberoamericana, México, D.F.
178. Osborne, David and Ted Gaebler (1992). "Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector", Reading Md: Addison Wesley Publishing Company.
179. Osborne, David y Peter Plastrick (1998). "La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno" Ed. Paidós España.
180. Ospina, Sonia (1993). "Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública", en Gestión y Política Pública, CIDE. Vol.II, No. 1, Enero - Junio de 1993, pp. 35-56.
181. Ospina, Sonia (1997) Educación e Identidad en la Administración Pública: Dilemas en la Construcción de una Comunidad para Formar Profesionales de lo Público, CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
182. Ospina, Sonia (2001). Managing diversity in civil service: a conceptual framework for public organizations, artículo Online, Nueva York, 2001.
183. Ostrom, Vincent (1975) " The crisis intellectually of the administration public" Ed. Princeton.
184. Oszlak, Oscar (1993). "La Reforma del Estado: el día después", en Reforma del Estado. Más allá de la privatización, Friederich Ebert Stifundg, Montevideo. Pardo, María del Carmen (1996) La modernización administrativa en México, INAP – El Colegio de México, México
185. Oszlak, Oscar (1997) Estado y Sociedad. ¿Nuevas Reglas del Juego? CLAD, ponencia presentada en el Congreso Internacional.
186. Oszlak, Oscar (2001). El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros, BID, abril, Washington

187. Palacio, Sergio (1999) Hacia la Organización Educativa, CLAD, CLAD, ponencia presentada en el Congreso IV Internacional.
188. Pardo, Ma. del Carmen (1995). "El Servicio Civil de Carrera en México: Imperativo de la Modernización", en Gestión y Política Pública, CIDE. Vol. IV, No. 2, 2do. Semestre de 1995, pp. 277-302.
189. Pardo, Ma. del Carmen (1996). "Programa de Modernización de la Administración Pública" en Enlace, CNCPyAP, No. 43, Septiembre de 1996, pp. 2-3
190. Pardo, Ma. del Carmen y James Iain Gow (1999). Comparing different civil services: the advantages for a multi-level analysis for comparing Canada with Mexico, en International Review of Administrative Sciences, Vol. 65, Londres.
191. Patrón, Pedro (1996) Perspectivas y limitaciones de los sistemas de servicio civil en el marco de la reforma del Estado, artículo presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
192. Patrón, Pedro (1996) Privatización y Servicio Civil: en la Modernización del Estado Peruano, artículo presentado en el II Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela. ONU (1996) Handbook of training in the public service Ed. ONU, New York,
193. Pérez, Ignacio (1997) La Nueva Gerencia Pública y las Políticas Públicas CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
194. Pérez, Jorge (2003) El papel estratégico de los institutos de administración pública en la formación y actualización de recursos humanos de alto nivel para la función pública local , artículo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá.
195. Perrow, Charles (1991). Sociología de las Organizaciones, McGraw-Hill, 3ra. Ed., España
196. Pessolano, Gabriela (2001) Presentación de la situación de los profesionales de la administración pública en distintos ámbitos, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
197. Peters, Guy (1996). Modelos de Gobierno para los Noventas, en Kettl, Donald y Brinton Milward (editores) The State of Public Management, Hopkins University Press, Baltimore, pp. 19-37,.
198. Peters, Guy (1999). La Política de la Burocracia, con estudio introductorio de José Luis Méndez, Serie de nuevas lecturas de política y gobierno, CNCPyAP – FCE, México
199. Peters, Guy (2003). El servicio profesional de carrera y la democracia, ponencia presentada en el Seminario Gobernabilidad Democrática y Servicio Profesional de Carrera, noviembre, D.F., México
200. Pettigrew, Andrew (1998). "Acerca del Estudio de las Élités Gerenciales", en Gestión y Política Pública, CIDE. Vol. VII, No. 2, 2do. Semestre de 1998, pp. 313-352.
201. Popper, Karl (1995). En busca de un mundo mejor, Ed. Paidós, Barcelona, España
202. Porras, Alejandro (1998). Importancia del servicio civil de carrera en el mundo actual: componentes y estrategias, en Prospectiva, Año 4, No. 11, noviembre, México, 1998.
203. Prats, Joan (1997) Derecho y Management en las Administraciones Públicas, CLAD, CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
204. Putgers, Mark (1997). "Beyond Woodrow Wilson. The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective", en Administration and Society, Vol. 29, No. 3, Julio de 1997, pp. 276-300.

205. Ramió, Carles (2001) Experiencias de implantación de servicio civil en América latina: aprendizaje desde algunos modelos consolidados de Europa y Estados Unidos, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
206. Ramírez, Edna Rosa (2001) La reforma del servicio civil de carrera en México, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
207. Ramírez, Juan Miguel (1998) "Todas las organizaciones son públicas: tendiendo puentes entre las teorías corporativas privadas y públicas" *Estudio introductorio* Ed. FCE, CNCPyAP, México.
208. Ramos, Conrado, Pedro Narbondo y Fernando Filgueira (2002) La economía política de la reforma de la administración pública y los servicios civiles de carrera: la experiencia de Uruguay en los años 90, artículo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
209. Roca, Carolina (2003) El servicio civil en Guatemala: elementos para su reforma, artículo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá.
210. Rodríguez Romo, Luis (1996) La Gerencia Interinstitucional: El liderazgo de espacios abiertos. Turbulencia ambiental y sobrevivencia de organizaciones. CLAD, ponencia presentada en el I Congreso Internacional de, Venezuela.
211. Romo, José (1996) Rescate de los Valores Éticos como Condición de la Gobernabilidad Democrática, CLAD, ponencia presentada en el I Congreso Internacional de, Venezuela.
212. Romo, José (1997) El Servicio Civil de Carrera, Fuerza Impulsora de la Productividad, artículo presentado en el II Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela.
213. Ruiz, Leobardo (2001) La estrategia de profesionalización del personal público mexicano: fundamentos y perspectivas, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
214. Ruiz, Susana Elena (2001) Propuesta de gestión de los profesionales en el ámbito de la administración pública centralizada: una visión desde Argentina, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
215. Salyano Rodríguez, Raúl (1995) "El Servicio Civil de Carrera. Hacia una nueva Cultura Administrativa", Memoria, Culiacán, Sinaloa, Memoria del INAP Enero.
216. Sánchez Chávez, Norberto (1998). Reflexiones acerca del servicio civil de carrera, en *Prospectiva*, Año 4, No. 11, noviembre, México, 1998.
217. Sánchez González, José Juan (1997) "Administración Pública y Reforma del Estado en México" Ed. INAP, México.
218. Sánchez, Ramiro Antonio (1998) La evaluación de los resultados en la nueva gerencia pública. Una perspectiva desde la Administración española, CLAD, ponencia presentada en el III Congreso sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro Brasil, noviembre.
219. Scheer, Teva (2002). Merit in the Federal Civil Service: a History Revisited, artículo Online, Estados Unidos
220. Senlle, Andrés (1998) Experiencias Innovadoras para la administración pública del nuevo milenio, CLAD, ponencia presentada en el III Congreso sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro Brasil, noviembre.

221. Sirvent, Carlos (2001) El servicio civil de carrera en México: experiencias y retos para el futuro, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
222. Tahoces, Antoine (2002). El servicio público de carrera en los gobiernos locales: la experiencia francesa, red del servicio público de carrera, México, 2002.
223. Talbot, Colin (2003). Democracia y el servicio civil de carrera: paradojas y péndulos, ponencia presentada en el Seminario Gobernabilidad Democrática y Servicio Profesional de Carrera, noviembre, D.F., México.
224. Tomassini, Luciano (2001) El problema de los consensos en las reformas administrativas en América Latina, artículo presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina Internacional de, Venezuela, 1997.
225. Torres, Juan Luis (1997) La profesionalización del servicio público en México, artículo presentado en el II Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela.
226. Uvalle Berrones, Ricardo (2000) Visión del Estado Contemporáneo, en *Prospectiva*, México, 2000, pp. 19-24.
227. Uvalle Berrones, Ricardo "Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública", en *Revista del IAPEM*, No. 9, Ene-Mzo 1991, México, pp.45-56.
228. Uvalle, Ricardo (2000); *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México : Retos y perspectiva*. Ed. Plaza y Valdez Editores, México.
229. Uvalle, Ricardo y Marcela Bravo –coordinadores- (1999). *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, UNAM –Plaza y Valdés Editores, México
230. Valencia, Jorge (1998) *Hacia un Servicio Público, Creativo y Visionario: La Formación de Agentes de Cambio*, artículo presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
231. Van Rijckeghem, Carolina y Beatrice Weder (1999). *Bureaucratic corruption and the rate of temptation: Do wages in the civil service affect corruption?*, abril, artículo Online, Estados Unidos.
232. Ventriss, Curtis (1991). "The Challenge of Public Service: Dilemas, Prospects and Options", en *Public Administration Review*, Mayo - Junio de 1991, Vol. 51, No. 3, pp. 275-279.
233. Villanueva, Ernesto (1998) *La reforma del Estado y las Universidades Públicas*, CLAD, ponencia presentada en el III Congreso sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro Brasil, noviembre.
234. Villar, Francisco (1997) *Experiencias y Perspectivas del Proceso de Modernización*, CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.
235. Weber, Max (1964). "¿Qué es la burocracia?", Editorial Leviatán, Argentina.
236. Zagalsky, Ruth y Ma. Inés Pozzi (1997) *Nuevos y Viejos Empleados Públicos. La Instauración de una Nueva Cultura Administrativa*, CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional.
237. Zagalsky, Ruth y Ma. Inés Pozzi (1998) *La Organización Flexible en el Sector Público*, CLAD, CLAD, ponencia presentada en el III Congreso sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro Brasil, noviembre.
238. Zuvanic, Laura (1997) *Benchmarking en capacitación de Recursos Humanos con alto potencial* CLAD, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de, Venezuela.

Direcciones Electrónicas

- <http://www.oecd.org>
- <http://www.clad.org.ve>
- <http://www.worldbank.org>
- <http://www.bid.org>
- <http://www.un.org>
- <http://www.govt.nz>
- <http://www.uk.gov>
- <http://www.opm.gov.usa>
- <http://www.npr.org>
- <http://www.precisa.gob.mx>
- <http://www.gobernación.gob.mx>
- <http://www.funciónpublica.gob.mx>
- <http://www.sre.gob.mx>
- <http://www.sep.gob.mx>
- <http://www.cna.gob.mx>
- <http://www.funcionpublica.gob.mx>
- <http://www.pa.gob.mx>
- <http://www.sedesol.gob.mx>
- <http://www.pgr.gob.mx>
- <http://www.inegi.gob.mx>
- <http://www.sat.gob.mx>
- <http://www.shcp.gob.mx>
- <http://www.styps.gob.mx>
- <http://www.secodam.gob.mx>
- <http://www.diputados.gob.mx>
- <http://www.senado.gob.mx>
- <http://www.presidencia.gob.mx>
- <http://www.ife.gob.mx>
- <http://www.reddeprofesionalización.org.mx>
- <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>
- <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/Votaciones/58/tabla3or2-8.php3>
- <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2003/mar/20030318.html>

Foros

- 5to. Foro Global sobre Reinención del Gobierno, 4 de noviembre de 2003, Sede: Auditorio Nacional, coordinador: Oficina Presidencial para la Innovación Gubernamental y la Calidad, México
- CLAD 1996, I Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil
- CLAD 1997, II Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela
- CLAD 1998, III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España
- CLAD 1999, IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, México
- CLAD 2000, V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Puerto Rico
- CLAD 2001, VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina
- CLAD 2002, VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal
- CLAD 2003, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá
- Chang-hyun Cho (2003) Concursos abiertos en el servicio civil coreano, artículo presentado en el 5to. Foro Global sobre Reinención del Gobierno, noviembre, México
- Foro de Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, 24 y 25 de febrero de 2003, Sede: Universidad Iberoamericana. Coordinador: Luis F. Aguilar.
- Goodsell, Charles (1994). "Bureaucrats as ordinary people", en *The case for bureaucracy: A public administration polemic*, Ed. New Jersey, Estados Unidos
- James, Kay Cole (2003) El mérito modernizador en el servicio civil en Estados Unidos, artículo presentado en el 5to. Foro Global sobre Reinención del Gobierno, noviembre, México
- Kemp, Tim (2003) Cuatro claves para el cambio, artículo presentado en el 5to. Foro Global sobre Reinención del Gobierno, noviembre, México
- Seminario Gobernabilidad Democrática y Servicio Profesional de Carrera, 24 de noviembre de 2003, Sede: SFP, México
- X Congreso Nacional de Estudiantes de Ciencias Políticas y Administración Pública: El Servicio Civil de Carrera en México, 24 al 27 de octubre de 2002, Sede: Universidad Autónoma de Durango.
- Universidad Iberoamericana (2003) Foro Internacional La profesionalización del Servicio público en México 24 y 25 de Febrero, México.

Documentos Oficiales

- Cámara de Diputados (1997) Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados, DOF del 11 de noviembre de 1997
- Cámara de Diputados (2000) Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, DOF del XX de abril de 2000
- Cámara de Diputados (2001) Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones, DOF del 26 de noviembre de 2001
- Cámara de Diputados (2003) De la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados LVIII legislatura,, No.1217, año VI, martes 25 de marzo de 2003, México.
- Cámara de Diputados (2003) Sesión del Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias de la LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, LVIII legislatura, 23 de marzo de 2003, México
- Cámara de Senadores (2000) Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, DOF del 22 de noviembre de 2002
- Cámara de Senadores (2002) De las Comisiones Unidas de Gobernación; de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, el que contiene el proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores, LVIII legislatura, No.71, jueves 24 de octubre de 2002, México.
- Cámara de Senadores (2003) De las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, el que contiene el proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores, LVIII legislatura, No.95, año III, jueves 3 de abril de 2003, México.
- Cámara de Senadores (2003) Manual de Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Senadores, elaborado por la Coordinación Técnica de la Secretaría General de Servicios Administrativos, LVIII legislatura, abril de 2003, México
- Cámara de Senadores (2003) Dictamen de Primera Lectura: De las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, el que contiene el proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Cámara de Senadores, LVIII legislatura, 2003, México.
- Congreso de la Unión (1934) Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, DOF del 20 de marzo de 1934
- Congreso de la Unión (2003) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, DOF del 29 de septiembre de 2003
- CPEUM
- IFE (1992) Estatuto del Servicio Profesional Electoral, DOF del 29 de junio de 1992
- Jáuregui Robles, César (2002) Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal del Servicio Público Profesional y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Grupo Parlamentario del PAN en el Senado, LVIII legislatura, diciembre de 2002, México.

- Ley del SCC del Gobierno del DF
- Ley del SEM
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en México
- Ley del SPC
- Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública
- Ley orgánica de la PGJDF
- Ley orgánica de la PGR
- Ley orgánica del IFE
- LFRATSE
- LFRTSE
- LFSF
- LFTSE
- LOAPF
- Manual de Organización de la PGR
- Manual de Organización de la SECODAM
- Manual de Organización de la SEDESOL
- Manual de Organización de la SEP
- Manual de Organización de la SER
- Manual de Organización de la SFP
- Manual de Organización de la SHCP
- PNCTDA
- PND 2001-2006
- Presidencia (1917) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF del 5 de febrero de 1917 y con reformas publicadas en el DOF del 29 de octubre de 2003
- Presidencia (1963) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, publicada en el DOF del 28 de diciembre de 1963 y con reformas publicadas en el DOF del 23 de enero de 1998
- Presidencia (1976) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF del 29 de diciembre de 1976 y con reformas publicadas en el DOF del 21 de mayo de 2003
- Presidencia (1994) Ley Federal del Procedimiento Administrativo, publicada en el DOF del 4 de agosto de 1994 y con reformas publicadas en el DOF del 30 de mayo de 2000
- Presidencia (1995) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el DOF del 15 de diciembre de 1995 y con reformas publicadas en el DOF del 31 de diciembre de 2000

- Presidencia (2000) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el DOF del 26 de mayo de 1995 y con reformas publicadas en el DOF del 12 de junio de 2000
- Presidencia (2000) Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental, Oficina para la innovación y calidad gubernamental, México.
- Presidencia (2000). Acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, DOF del 4 de diciembre de 2000
- Presidencia (2001) Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, DOF del 30 de mayo de 2001
- Presidencia (2003) Agenda Presidencial del Buen Gobierno, Oficina para la innovación y calidad gubernamental, México.
- Presidencia (2003) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con reformas publicadas en el DOF del 29 de septiembre de 2003
- PROMAP
- Reglamento de la LSPC
- Reglamento Interior de la CNA
- Reglamento Interior de la PFP
- Reglamento Interior de la PGJDF
- Reglamento Interior de la PGR
- Reglamento Interior de la SECODAM
- Reglamento Interior de la SEDESOL
- Reglamento Interior de la SEGOB
- Reglamento Interior de la SEP
- Reglamento Interior de la SER
- Reglamento Interior de la SFP
- Reglamento Interior de la SHCP
- Reglamento Interior de la SRA
- Reglamento Interior del H. CONGRESO DE LA UNIÓN
- Reglamento Interior del IFE
- Reglamento Interior del INEGI
- Reglamento Interior del SAT
- Rojas Gutiérrez, Carlos (2000) Iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, Grupo Parlamentario del PRI en el Senado, LVIII legislatura, 24 de octubre de 2000, México.
- SECODAM (1995). Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, DOF del 12 de abril de 1995
- SECODAM (1996) Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000, DOF del XXXX mayo de 1996
- SECODAM (1997). Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, DOF del 29 de septiembre de 1997

- SECODAM (2000). Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, DOF del 4 de septiembre de 2000
- SECODAM (2001). Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, DOF del 29 de noviembre de 2001
- SECODAM (2001). Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, DOF del 16 de julio de 2001
- SECODAM (2003). Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, DOF del 10 de abril de 2003
- SECOGEF (1983). Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, DOF del 19 de enero de 1983
- SECOGEF (1985) Decreto de reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, DOF del 30 de julio de 1985
- SECOGEF (1989). Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, DOF del 16 de enero de 1989
- SECOGEF (1991). Decreto que reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, DOF del 26 de febrero de 1991
- SECOGEF (1991). Fe de Erratas del Decreto que reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, DOF del 27 de febrero de 1991
- SECOGEF (1993). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, DOF del 27 de julio de 1993
- SECOGEF (1993). Fe de Erratas del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, DOF del 5 de agosto de 1993
- SECOGEF (1994). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, DOF del 19 de abril de 1994
- SEGOB (1984) Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, DOF del 19 de junio de 1984
- SEGOB (1982). Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF del 29 de diciembre de 1982
- SEGOB (1983) Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de la Administración Pública Federal, DOF del 29 de junio de 1983
- SEGOB (1994). Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF del 28 de diciembre de 1994
- SEGOB (1996). Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, DOF del 24 de diciembre de 1996

- SEP (1995) Acuerdo mediante el cual se establecen lineamientos generales para la definición de normas técnicas de competencia laboral que comprendan conocimientos, habilidades o destrezas susceptibles de certificación, DOF del 2 de agosto de 1995
- SFP (2000). Estructura Orgánica Básica de la SECODAM, Oficialía Mayor, Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, Noviembre, México
- SFP (2001) Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 - 2006
- SFP (2003 a) Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, DOF del 10 de abril de 2003
- SFP (2003 b) Acuerdo que establece los Lineamientos para la instalación y facultades de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y órganos desconcentrados de la APF Centralizada, DOF del 18 de septiembre de 2003
- SFP (2003). Acuerdo por el que se delegan en el Subsecretario de Desarrollo y Simplificación Administrativa y en el Titular de la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales de la Secretaría de la Función Pública, las facultades que se indican, DOF del 22 de abril de 2003
- SFP (2003). Acuerdo que establece los Lineamientos para la instalación y facultades de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada, DOF del 18 de septiembre de 2003
- SFP (2003). Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, DOF del 12 de diciembre de 2003
- SFP (2004 a) Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, DOF del 2 de abril de 2004
- SFP (2004 b) Acuerdo que tiene por objeto establecer los Criterios que permitan a las dependencias de la APF y a los órganos desconcentrados de las mismas, identificar las áreas susceptibles de integrar los Gabinetes de Apoyo a que refiere el artículo 7 de la LSPC en la APF; establecer las bases para fijar los requisitos que deberán cubrir las personas que ocupen un puesto en dichos Gabinetes, así como determinar el procedimiento conforme al cual la SFP autorizará y registrará las estructuras de estos Gabinetes, DOF del 4 de junio de 2004
- SFP (2004 c) Acuerdo que tiene por objeto establecer los Criterios de Carácter General que deberán observar las dependencias de la APF y los órganos desconcentrados de las mismas, en la definición de los puestos que por excepción podrán ser de libre designación, así como el procedimiento para su aprobación por parte de la SFP, DOF del 4 de junio de 2004
- SFP (2004 d) Acuerdo que tiene por objeto establecer los Lineamientos que deberán observar las dependencias de la APF Centralizada y sus órganos desconcentrados en la operación del Subsistema de Ingreso; así como en la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección, DOF del 4 de junio de 2004
- SFP (2004 e) Guía de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, DGA de Servicios Legales del Sistema del SPC en la APF.
- SHCP (1997) Guía Metodológica del Sistema de Evaluación del Desempeño a través de Indicadores, Unidad de Política y Control Presupuestal, julio, México
- SHCP (2000) Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, DOF del 13 de octubre de 2000

- USC (1993i) Filiación: Cédula del Registro del Servidor Público, SHCP, Subsecretaría de Egresos, México
- USC (1994) Formato para el Registro de los Servidores Públicos Facultados para llevar el Trámite de Filiación, SHCP, Subsecretaría de Egresos, México
- USC (1997) Formato para la Baja del Registro de los Servidores Públicos Facultados para llevar el Trámite de Filiación, SHCP, Subsecretaría de Egresos, México
- USC (1998) Norma para autorizar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, SHCP, Subsecretaría de Egresos, USC-UDA-E001-98, México
- USC (1999) Norma que establece el Sistema de Descripción y Valuación de Puestos de la Administración Pública Federal, SHCP, Subsecretaría de Egresos, USC-ADM03-1999, México
- USC (2000) Norma que establece el Esquema General de Capacitación para la Administración Pública Federal, SHCP, Subsecretaría de Egresos, USC-ADM03-2000, México
- USC (2002) Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, SHCP, Subsecretaría de Egresos, México
- USPRHAPF (2004) 100 Preguntas y Respuestas Básicas sobre el Servicio Profesional de Carrera, SFP, Subsecretaría de la Función Pública, abril 2004, México
- USPRHAPF (2004) Criterios de Clasificación del Servicio Profesional de Carrera, SFP, Subsecretaría de la Función Pública, México
- USPRHAPF (2004) Instructivo 01/2003 para el llenado de los Formatos que integran la Información del Registro Único del Servicio Profesional (RUSP), SFP, Subsecretaría de la Función Pública, México
- USPRHAPF (2004) Manual de Referencia de Reclutamiento y Selección, SFP, Subsecretaría de la Función Pública, México
- USPRHAPF (2004) Manual del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, SFP, Subsecretaría de la Función Pública, México
- USPRHAPF (2004) Manual del Sistema de Capacidades de la APF, SFP, Subsecretaría de la Función Pública, México
- USPRHAPF (2004) Preguntas Frecuentes sobre el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, SFP, Subsecretaría de la Función Pública, abril 2004, México
- USPRHAPF (2004) Sistema del Catálogo de Puestos, SFP, Subsecretaría de la Función Pública, abril, México
- Fox, Vicente (2003) Palabras del presidente durante el acto de Firma del Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, 9 de abril de 2003, México, D.F.
- Mesta, Jesús (2003) Palabras del subsecretario de desarrollo y simplificación administrativa de la SECODAM en el programa de funcionarios en línea, 10 de abril de 2003, México, D.F.

Presentaciones

- Cámara de Diputados (2002) Profesionalización de los servidores públicos y el servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados, Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, LVIII Legislatura, septiembre de 2002, México
- Cámara de Diputados (2002) La Profesionalización en el Poder Legislativo, Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, LVIII Legislatura, septiembre de 2002, México
- USPRHAPF (2003) Implicaciones de la puesta en marcha de la Ley del Servicio Público de Carrera en la APF, SFP, Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa, abril de 2003, México

Índice de Cuadros, Graficas, Figuras y Organigramas

Listado de Cuadros

	Pagina	
Cuadro 1	Análisis de Conceptos de SCC, SPC y SPC	24
Cuadro 2	Análisis de conceptos de SCC, PSP y CA	28
Cuadro 3	Origen del Servicio Civil de Carrera	31
Cuadro 4	Desarrollo de los Modelos de SCC	35
Cuadro 5	Modelos vigentes de SCC	37
Cuadro 6	Análisis de Modelos	38
Cuadro 7	Antecedentes del SCC en la APF	54
Cuadro 8	Comparación de trabajadores de base y de confianza	57
Cuadro 9	Marco normativo de los sistemas de SCC en la experiencia mexicana	68
Cuadro 10	Comparación de las experiencias de SCC en la APF	69
Cuadro 11	Elementos del SPE del IFE	71
Cuadro 12	Elementos del SEM de la SRE	73
Cuadro 13	Elementos de la Carrera Magisterial	75
Cuadro 14	Elementos del Sistema Integral de Profesional del INEGI	77
Cuadro 15	Elementos de Especialistas en Hidraulica de la CNA	79
Cuadro 16	Elementos del SCC de la PGR	81
Cuadro 17	Elementos del SPA de la PA	83
Cuadro 18	Elementos del SFC del SAT	85
Cuadro 19	Análisis comparativo de las iniciativas del SPC	113
Cuadro 20	Comparación de las iniciativas de SCC en la APF y sus procesos	114
Cuadro 21	Constitución de las Comisiones unidas de la Cámara de Senadores	120
Cuadro 22	Votaciones de los Senadores en la aprobación de la LSPC	122
Cuadro 23	Constitución de la Comisión de gobernación y seguridad pública de la Cámara de Senadores	125
Cuadro 24	Votaciones de los Diputados en la aprobación de la LSPC	127

Cuadro 25	Resumen de la LSPC	133
Cuadro 26	Actores responsables del SPC	136
Cuadro 27	Elementos de la LSPC	140
Cuadro 28	Listado de Cambios en la Estructura de la SFP	163
Cuadro 29	Unidades Administrativas previas a la USPRH	168
Cuadro 30	Alineación de la Misión y Visión de la SFP	179
Cuadro 31	Subsistemas del SPC	181

Listado de Figuras

		Página
Figura 1	Modelo de análisis del SCC	25
Figura 2	Enfoque sistémico agregado	44
Figura 3	Procesos sustantivos del SCC	45
Figura 4	Modelos de Análisis del SCC	46
Figura 5	Línea de tiempo: antecedentes históricos	64
Figura 6	Procedimiento de formulación de una ley	101
Figura 7	Línea de tiempo: aprobación de la LSPC	118
Figura 8	Línea de tiempo: evolución de la SFP	164
Figura 9	Marco estratégico de la SFP	176
Figura 10	Procesos sustantivos de la SFP	182
Figura 10	Línea de tiempo: implantación del SPC	197

Listado de Graficas

	Pagina
Grafica 1 Esquema básico de un sistema	10

Listado de Organigramas

	Pagina
Organigrama 1 SECOGEF: 1982 - 1985	158
Organigrama 2 SECOGEF: 1986 - 1989	158
Organigrama 3 SECOGEF: 1989 - 1994	159
Organigrama 4 SECODAM: 1994 - 1996	159
Organigrama 5 SECODAM: 1996 - 2000	160
Organigrama 6 SECODAM: 2001 - 2003	160
Organigrama 7 SFP: 2003 - 2004	161

Glosario de Abreviaturas, Siglas y Acrónimos

ABG	Agenda de Buen Gobierno
AFI	Agencia Federal de Investigación
APF	Administración Pública Federal
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CLAD	Congreso Latinoamericano para el Desarrollo
CNA	Comisión Nacional del Agua
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CONV	Convergencia

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DGEABG	Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno
DGEP	Dirección General de Estructuras y Puestos
DGIs	Direcciones Generales de Informática
DGPOPs	Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto
DGRHs	Direcciones Generales de Recursos Humanos
DGSR	Dirección General de Simplificación Regulatoria
DOF	Diario Oficial de la Federación
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFE	Instituto Federal Electoral
ILCE	Instituto Latinoamericano de Comunicación educativa
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información
ISSSTE	Instituto de Seguridad Social y Salud para los Trabajadores al Servicio del Estado
ITESM	Instituto de Estudios Superiores de Monterrey
LFP	Ley Federal de Planeación
LFRATSE	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Trabajadores al Servicio del Estado
LFRTSE	Ley Federal de Responsabilidades de los Trabajadores al Servicio del Estado
LFSF	Ley de Fiscalización Superior de la Federación
LFTSE	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LPCyGPF	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
LSEM	Ley del Servicio Exterior Mexicano
LSPC	Ley del Servicio Profesional de Carrera
NEP	Nueva Estructura Programático Presupuestal
OCDE	Organización de Cooperación Económica para el Desarrollo
OEA	Organización de Estados Americanos
OICs	Órganos Internos de Control
OMs	Oficiales Mayores
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional

PGR	Procuraduría General de la República
PNCTDA	Programa Nacional para el Combate a la Corrupción, el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROMAP	Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000
PSN	Partido de la Sociedad Nacionalista
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista Mexicano
RLSPC	Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera
RUSP	Registro Único de Servidores Públicos
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SCC	Servicio Civil de Carrera
SDSA	Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa
SECODAM	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría del Gobierno Federal
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPC	Servicio Profesional de Carrera
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSFP	Subsecretaría de la Función Pública
UDA	Unidad de Desarrollo Administrativo
UGEPTI	Unidad de Gobierno Electrónico y Política de las Tecnologías de la Información
USC	Unidad de Servicio Civil
USPRH	Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos de la APF