



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN

"LA IMPORTANCIA DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS EN EL H. AYUNTAMIENTO DE
ATIZAPÁN DE ZARAGOZA"

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LETICIA VÁZQUEZ MONROY



ASESOR: LIC. JUAN FRANCISCO GONZALEZ NÚÑEZ

SEPTIEMBRE 2005

m348451



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: Vázquez Montoya
Leticia

FECHA: 27-Septiembre 2005

FIRMA: [Signature]

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por permitirme llegar hasta este momento tan importante de mi vida y lograr otra meta más en mi carrera.

A la UNAM, por la oportunidad y el orgullo de pertenecer a la Máxima Casa de Estudios.
"Por mi raza hablará el espíritu".

A mi asesor, Lic. Juan Francisco González Núñez, por permitirme ser parte del grupo de trabajo, sus consejos, paciencia y opiniones sirvieron para que me sienta satisfecha de la realización de este trabajo de investigación.

A mis maestros del Seminario, Lic. Alfonso Rodríguez Montañéz, Lic. Ismael Rafael Cruz Ramírez, Lic. Bertrán Velázquez Gómez, Lic. Roberto Tinajero Barrera, con su ayuda y conocimientos contribuyeron en el desarrollo de este trabajo de investigación.

Al Mtro. Mauricio Bermeo Mendoza, que ordenó mis ideas y fue mi guía en la construcción de este trabajo de investigación.

DEDICATORIAS

A mis padres, por el apoyo que me brindaron,
por fomentar en mí el deseo de superarme.

A mis hermanas (os), Paty, Norma, Elizabeth, Erika y Andrés,
por su apoyo y comprensión.

A mi abuelita Isaura, por encomendarme siempre a Dios
para que saliera adelante.

A mis amigas, Marisol (Caracol), Martha Patricia, Jacqueline,
Magdalena, Lety, Lupita y Rosalinda, que siempre están, estuvieron
y seguirán estando conmigo, brindándome cariño y soporte.
Columba gracias por tu apoyo, eres una gran amiga.

Y sobre todo, a Benito Martínez Yáñez por su apoyo, comprensión y amor,
que me permite sentir poder lograr lo que me proponga.
Gracias por ser parte de mi vida; eres lo mejor que me ha pasado.

"Que haya hombres libres y el gobierno progresará,
sin ellos dejará de existir.
Con hombres inteligentes podrá florecer rápidamente.
Por lo tanto, para conseguir un buen gobierno,
hay que encontrar las personas indicadas".

Confucio.

ÍNDICE

Introducción.	Págs. VIII
--------------------	---------------

CAPITULO I

LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

1.1. Aspectos generales de la Administración Pública en México.	1
1.1.1. Concepto.	2
1.1.2. Organización.	2
1.2. La Función Pública.	3
1.2.1. Concepto.	3
1.2.2. Naturaleza jurídica de la relación.	4
1.2.3. Características.	5
1.3. El Servidor Público y su situación legal.	5
1.3.2. Concepto.	5
1.3.3. Clasificación.	6
1.3.3. Derechos.	8
1.3.4. Obligaciones.	11
1.4. La Profesionalización del Servidor Público.	16
1.4.1. Conceptos básicos de la Profesionalización.	18
1.4.2. Alternativas de Profesionalización del Servicio Público.	19
1.4.2.1. Servicio Civil de Carrera.	20
1.4.2.2. Gerencia Pública.	23
1.4.2.3. Certificación de Competencias.	28

CAPÍTULO II

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

2.1. Surgimiento y Modelos del Servicio Profesional de Carrera.	31
2.1.1. Inglaterra.	31
2.1.2. Francia.	32
2.1.3. Estados Unidos.	34
2.1.4. Latinoamérica.	36

2.2. Trascendencia Histórica del Servicio Profesional de Carrera en México.	37
2.2.1. Sus inicios.	37
2.2.2. Su desarrollo.	41
2.2.3. Situación contemporánea.	47
2.2.3.1. Aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento.	50
2.2.3.2. Estructura y Alcance del Servicio Profesional de Carrera. ..	51
2.2.3.3. Ventajas y desventajas.	53
2.3. Experiencias del Servicio Profesional de Carrera en México.	53
2.3.1. Experiencias Federales.	54
2.3.1.1. Servicio Exterior Mexicano.	54
2.3.1.2. Servicio Profesional Electoral.	55
2.3.1.3. Servicio Fiscal de Carrera.	57
2.3.2. Experiencias Estatales.	59
2.3.2.1. Aguascalientes.	60
2.3.2.2. Tlaxcala.	62
2.3.2.3. Estado de México.	64

CAPITULO III

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

3.1. Administración Pública Municipal.	69
3.1.1. El Ayuntamiento.	70
3.1.1.1. Funciones de los miembros del Ayuntamiento.	71
3.1.1.2. Organización del Ayuntamiento.	73
3.1.2. Servicios públicos municipales.	75
3.2. La Modernización Administrativa Municipal.	77
3.3. Profesionalización del Servidor Público Municipal.	78
3.3.1. Importancia del Servicio Profesional de Carrera en las Administraciones Municipales.	79
3.3.1.1. Limitaciones Existentes.	81
3.3.1.2. Beneficios.	82
3.4. Principios Generales de Servicio Profesional de Carrera en Gobiernos Locales y Municipios.	84
3.5. Panorama del Servicio Profesional de Carrera Municipal en el Estado de México.	90

CAPITULO IV
LA IMPORTANCIA DE INSTITUCIONALIZAR EL SERVICIO
PROFESIONAL DE CARRERA EN EL AYUNTAMIENTO DE ATIZAPÁN
DE ZARAGOZA

4.1. Marco Jurídico que regula la implementación del Servicio Profesional de Carrera Municipal.	95
4.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	95
4.1.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	96
4.1.3. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.	96
4.1.4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	97
4.1.5. Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.	97
4.1.6. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.	101
4.1.7. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	101
4.1.8. Acuerdo del Ejecutivo del estado por el que se crea el Instituto de Profesionalización de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México.	103
4.1.9. Acuerdo por el que el H. Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza, México, aprueba el Reglamento Orgánico Municipal.	105
4.2. Situación actual de la administración de personal en el Municipio de Atizapán de Zaragoza.	106
4.2.1. Autodiagnóstico Desde lo local.	106
4.2.2. Tamaño y composición de la función pública municipal.	108
4.3. La necesidad de institucionalizar el Servicio Profesional de Carrera Municipal.	110
4.3. Condiciones para la institucionalización del Servicio Profesional de Carrera.	111
Conclusiones.	115
Bibliografía.	119
Hemerografía.	120
Legisgrafía.	121
Direcciones electrónicas.	122

INTRODUCCIÓN

La importancia de las instituciones en la gobernación y administración de la sociedad, constituye un punto de partida para destacar la necesidad de profesionalizar la función pública. Sin éste requisito, no hay confianza para que la administración pública sea considerada como una institución que es imprescindible para impulsar las actividades productivas y sociales. La profesionalización constituye hoy en día, un medio de superación del servidor público, además de un factor de permanencia productiva, ascenso y promoción dentro de la administración pública.

En México, con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ha sido instituida la carrera administrativa bajo el nombre de Servicio Profesional de Carrera, tradicionalmente conocida como Servicio Civil de Carrera; orientada por principios de legalidad, capacidad, honestidad y transparencia. No obstante existen limitaciones para su implementación en los Estados y municipios, debido principalmente a su marco jurídico.

Los procesos de modernización en la administración pública conllevan inherentemente a la profesionalización, de quienes en ella laboran, a fin de elevar sus capacidades y habilidades para atender con mayor eficiencia y eficacia las responsabilidades que les han sido encomendadas y que le permitan ofrecer un servicio de calidad a la población en general.

El municipio es la instancia gubernamental más inmediata a la ciudadanía y un receptor directo de las demandas sociales, teniendo como principal tarea enfocar sus acciones para lograr resultados concretos que impacten en la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos. La ausencia de profesionalización en los servidores públicos, indica que los asuntos comunes pueden ser abordados sin la necesidad de un perfil competitivo y responsable.

Para el caso de la Administración Municipal de Atizapán de Zaragoza, la profesionalización de sus servidores públicos cobra verdadera importancia, ante la falta

de unificación de criterios para la administración de personal, principalmente en el caso de los empleados de confianza, tomando en consideración que el principal factor del ayuntamiento, como el de toda organización, es el recurso humano, el cual es responsable de materializar las funciones que le son encomendadas. Por lo cual se requiere que el ayuntamiento fortalezca y consolide su organización administrativa, y de este modo dar respuesta eficaz y eficiente a la sociedad que gobierna.

El objetivo del presente trabajo de investigación, es destacar la importancia y establecer las bases para institucionalizar un Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos en el Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza, que garantice la legalidad, eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función pública.

Con la institucionalización del Servicio Profesional de Carrera en el Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza se abrirá un nuevo espacio para crear mecanismos que formalicen la conducta discrecional con la que actúan las autoridades políticas en ese ámbito, incrementará la calidad de los servicios y el desempeño de los servidores públicos.

A lo largo de esta investigación se detalla cómo el Servicio Profesional de Carrera, dará certidumbre al desarrollo del capital humano que sirve a las instituciones públicas, limitando las injusticias y desventajas para los servidores públicos al incorporarse en la carrera administrativa municipal.

La presente investigación está integrada por cuatro capítulos, en el primero hacemos referencia a los aspectos conceptuales del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito de la administración pública. En el segundo, sus orígenes, las características que asumen los sistemas en países donde se ha instituido: Francia, Inglaterra, Estados Unidos, las experiencias en América Latina y, concretamente en México su trascendencia histórica, y como los múltiples intentos por reglamentar el Servicio Profesional de Carrera culminan con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera; asimismo, las experiencias en México a nivel sectorial, estatal y municipal. En el tercero, se aborda el tema del Servicio de Profesional de Carrera Municipal, su

institucionalización e importancia en el gobierno municipal, se hace énfasis en las fallas institucionales en el contexto actual de los municipios y la importancia de invertir en el desarrollo del capital humano. Resulta importante tomar en cuenta que la implementación del Servicio Profesional de Carrera está sujeta a diversas restricciones de índole presupuestal y político.

El último capítulo, a través de un análisis de la situación actual en esta materia, se argumentan las razones del porque, es necesario institucionalizar un Servicio Profesional de Carrera en la administración municipal de Atizapán de Zaragoza, a partir del marco jurídico existente, y se plantean las condiciones para su implementación, así como sus líneas de acción.

CAPITULO I

LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

1.1. Aspectos generales de la Administración Pública en México.

1.1.1. Concepto.

La Administración se define como el proceso de diseñar y mantener un medio ambiente en el cual los individuos, que trabajan juntos en grupos, logran eficientemente los objetivos seleccionados.

La Administración es una tarea inherente a cualquier organización social independientemente de su naturaleza, sus fines o características. Ésta puede ser pública o privada. Por su parte las diferencias se pueden precisar en el sentido de que "la **administración privada** persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que la **administración pública** sólo se justifica por los intereses generales que la ley le confiere".¹

Andrés Serra Rojas, define a la Administración Pública como "El conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales de los cuales dispone el gobierno para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o las particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la nación."²

Su fundamento legal está plasmado en el Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

¹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 2ª Ed. Tomo I. Editorial Porrúa, México 2001. p. 116.

² *Ibid.* p. 111.

“ La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

1.1.2. Organización.

La Administración Pública se clasifica en:

Centralizada, existe cuando los órganos se encuentran colocadas en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide donde se encuentra el jefe supremo de la administración pública.

Descentralizada, tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas, a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central.

Desconcentrada, consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 1º, establece las bases de organización de la Administración pública Federal, Centralizada y Paraestatal:

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las organizaciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Desde la perspectiva de la competencia, encontramos tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. El artículo 40 de la Constitución dispone que *"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"*, por su parte el artículo 43 enumera las partes integrantes de la federación en entidades federativas, que suma 31 Estados y un Distrito Federal.

El artículo 115 establece que los Estados adoptarán la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre; y el 116, precisa las bases para la de la organización de los Estados.

Así bien, podemos determinar que la Administración Pública es el conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal en la realización de la función administrativa; se compone de la administración centralizada y paraestatal que consigna la Ley Orgánica de la Administración Pública.

1.2. La Función Pública.

1.2.1. Concepto.

El Estado, considerado como una estructura social, a fin de cumplir los fines que el hombre le ha encomendado, realiza un gran número de actividades a través de sus órganos, que a su vez la realizan mediante la ocupación de individuos; es decir, personas físicas que a todos los niveles laboran como servidores públicos y son quienes en última instancia, realizan una actividad material, intelectual o de ambos géneros a efecto de que el Estado cumpla con las tareas y cometidos, así como ejercitar los derechos y obligaciones que les corresponden.

Y esta relación laboral establecida entre el estado y sus funcionarios, la cual generalmente es regulada de manera diferente a aquellas que rigen a los demás trabajadores, dio origen al derecho burocrático.

La función pública realizada por otros trabajadores al servicio del Estado aún cuando se encuentra vinculada con la actividad pública de éste, no debe confundirse con ella, ya que la primera está referida a la capacidad de acción que guarda todo trabajador del Estado y la segunda está identificada con todas las acciones a cargo del Estado.

"La capacidad de acción, llamada función pública, implica una relación laboral entre el Estado y el Servidor".³

Así, la actividad pública está constituida por las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral.

1.2.2. Naturaleza jurídica de la relación.

El primer párrafo del Apartado B) del artículo 123 constitucional señala que esta relación laboral se establece entre los "Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores". El trabajador es "toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

Al referirse al nombramiento, Acosta Romero indica que "es el documento por el que se designa a una persona, por autoridad competente, para ocupar un puesto, cargo o empleo determinado. El nombramiento hecho por la autoridad competente, origina una relación del Derecho Público, dentro de esta se comprende a la burocracia propiamente dicha, funcionarios y empleados".⁴

Es decir, la relación jurídica se establece entre el trabajador de base y el titular de la dependencia correspondiente.

Sin embargo la condición de trabajador del Estado no se acredita solamente a través del nombramiento; puede acreditarse también por el hecho de que el sujeto figure en la lista de raya.

³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. I, Derecho Administrativo Segundo Curso. Editorial Harla. México, 1991. p. 302.

⁴ ACOSTA ROMERO Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II. México 1999. Editorial Porrúa. p. 413.

Aquí encontramos un dato importante para diferenciar el derecho burocrático del derecho laboral en general: el "nombramiento", un acto jurídico por medio del cual se designa a una persona como servidor público para el cumplimiento de ciertas funciones, servicios o actividades.

1.2.3. Características.

La función pública posee las siguientes características:⁵

- a) La profesionalidad, la cual consiste en el hecho de que los individuos investidos como servidores públicos hacen de la función pública su actividad económica cotidiana.
- b) La continuidad, que es la no interrupción requerida necesariamente para generar los derechos que le son propios a todo servidor público, por ejemplo, el derecho a la jubilación después de los años de servicio necesarios
- c) La carrera administrativa, que radica en la voluntad natural de generar por parte del servidor público, su situación dentro de la administración pública, escalando cargos de mayor responsabilidad, así como la de alcanzar mayores satisfactores, y
- d) La existencia de un contrato, en cuya virtud, una vez aceptado el nombramiento, tanto el Estado como el servidor público asumen una serie de derechos y obligaciones que son correlativos.

1.3. El Servidor Público y su situación legal.

1.3.1. Concepto.

Para entender la relación que se da en la función pública, es necesario comprender el concepto de servidor público, llamado indistintamente burócrata, trabajador al servicio del estado, funcionario o empleado.

⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. l. Ob. Cit. p. 371.

Con base en el artículo 108 Constitucional, "Servidor público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, incluyendo a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y Presidente de la República, titular del Ejecutivo, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral".

Por lo que toca a servidores públicos del plano local, menciona: "Gobernadores de los Estados, Diputados de las Legislaturas Locales (en el caso del Distrito Federal esta categoría corresponde a los miembros de la Asamblea Legislativa), Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales. Queda establecido, además, que las constituciones precisarán, para fines de las correspondientes responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

De lo anterior se puede entender por servidor público toda persona física, contratada, o designada mediante elección o nombramiento, para desempeñar actividades atribuidas al Estado, a sus órganos gubernamentales o a los de la administración pública.

Para fines laborales, la propia Constitución, en su artículo 123 apartado B) fracción XIII) se refiere a otros servidores públicos que desarrollan funciones específicas, como son: militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

1.3.2. Clasificación.

Los servidores públicos se clasifican en generales y de confianza, los cuales, de acuerdo con la duración de sus relaciones de trabajo pueden ser: por tiempo u obra determinados o por tiempo indeterminado.

Los criterios legales que se utilizan para diferenciar a unos y a otros son:

- El artículo 123 constitucional apartado B. Fracc. XIV. Que al texto dice: "los cargos de confianza serán aquellos que determine la ley, mencionando al

respecto como parte principal la que deja a salvo, los derechos en materia de seguridad social y de salarios de este tipo de empleados.

- El artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado distingue dos categorías de trabajadores, abarcadas por el concepto genérico de servidores públicos:

A. Trabajadores de confianza, que se hallan excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son:

Los que integran la planta de la presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requieren aprobación del Ejecutivo Federal.

B. Trabajadores de base, a los que se suele denominar "empleados", cuyas relaciones de trabajo se encuentran reguladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

A esta categoría pertenecen, por exclusión, todos los servidores públicos no abarcados por la categoría de confianza, conforme a la relación anteriormente formulada. Los trabajadores de base son inamovibles después de seis meses de servicio, es decir, sólo podrán ser removidos cuando incurran en algunas de las causas de terminación de la relación laboral y previa intervención del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

- El artículo 8o. constitucional distingue también entre funcionario y empleado público, al imponer a ambos la obligación de respetar el derecho de petición, en tanto que los artículos 74, frac. V; 109, fracs. I, II y III; 110, 112, 113, 114, 127 y 134 de la Constitución General de la República, hacen referencia, sin distinguir al género de servidor público.
- El artículo 110 constitucional, que los distingue señalando como empleados de confianza a aquellos con responsabilidades que se determinan mediante juicio político, y empleados de base a los que se les sigue el procedimiento común.

Por su parte, la doctrina suele clasificar a los trabajadores al servicio del estado en altos funcionarios, funcionarios y empleados.⁶

Alto funcionario: Aquel que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular (Presidente de la República, Diputado o Senador), el que se encuentra en el máximo nivel dentro del poder judicial o es titular de cualquier dependencia del poder ejecutivo.

Funcionario: Es aquel que dispone de un poder jerárquico respecto de los empleados y los demás empleados inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; nos referimos a todos los llamados mandos medios y parte de los denominados mandos superiores (desde el Jefe de departamento hasta el Subsecretario).

Empleado: Es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.

1.3.3. Derechos.

La situación legal de los servidores públicos en México, está constituida por el cúmulo de derechos y obligaciones que tienen.

En este sentido, nos referimos a un Derecho Positivo que es “un conjunto de normas, tratase de preceptos imperativo, atributivos, es decir reglas que además de imponer deberes conceden facultades”.⁷

Los derechos que tienen los trabajadores al servicio del estado se encuentran señalados en el Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, así Miguel Acosta Romero⁸ enumera los derechos de los servidores públicos en:

⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. 3er y 4º. Cursos, 3ra. Edición, Oxford University Press, México 2000. p. 358-359.

⁷ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México 1999. p. 36.

⁸ GALINDO CAMACHO, Miguel. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 2da. Edición 1997 Ob. Cit. pp. 221 a 226.

- a) Derecho a la estabilidad en el empleo.- Ya que los servidores públicos no pueden ser privados de su cargo, sino mediante causa justificada.
- b) Derecho al salario.- Este derecho está garantizado en todos sus aspectos en las fracciones IV, V y VI del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y debe ser considerado como la contraprestación al servicio que presta el funcionario o empleado público.

Es la remuneración que en la mayoría de las ocasiones se denomina sueldo, y que se fija unilateralmente por el poder Público, sin que pueda ser motivo de alteraciones por la vía contractual. En tal sentido, el sueldo del servidor público es una compensación de los servicios que presta, como se desprende en los artículos 5 y 13 Constitucionales.

- c) Derecho a realizar una jornada de trabajo señalado por la ley y tener los descansos y vacaciones correspondientes.- Estos derechos están contemplados en las fracciones I, II y III del apartado "B" mencionado.

En efecto, la fracción I del precepto mocionado indica que la jornada máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente.

Por otra parte las fracciones II y III del mismo artículo establecen respectivamente, que por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso por lo menos con goce de salario integro y que gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año.

- d) Derecho al ascenso.- Este derecho está relacionado con la finalidad de obtener el personal más idóneo en el desempeño de los cargos públicos a efecto de que la función pública se lleve a cabo de la manera más eficiente y eficaz y que repercute no solamente en este, sino en el servidor público que inclusive, es preparado para la mejor presentación de sus servicios. Asimismo, este derecho se encuentra establecido en las fracciones VII y VIII del Artículo 123, Constitucional, apartado "B".

- e) Derecho a la sindicación para asociarse en defensa de sus intereses.- este Derecho está contenido en la fracción X del apartado "B" del artículo 123 de la Carta Magna, el cual significa que los trabajadores al servicio del Estado tienen el derecho de asociarse y formar sus sindicatos.

- f) Derecho a premios y recompensas.- Este tipo de derechos esta previsto en la Ley de Estímulos y Recompensas.

- g) Derecho de huelga. Este derecho está contenido en la fracción X del apartado "B" multicitado que indica que los servidores públicos podrán hacer uso del derecho de huelga, previo cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que el artículo 123 constitucional les consagra.
- h) Derecho de seguridad social: La Ley del ISSSTE protege a los trabajadores de la Federación, D.F. y organismos incorporados a su régimen.
- i) Derecho a que los conflictos sean resueltos por un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.- Este derecho lo estipula la fracción XII del apartado B del Artículo 123 Constitucional al indicar que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria. Los conflictos entre el Poder judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

Es importante mencionar, que de conformidad con lo establecido en el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala expresamente que, entre otros, quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5 de la misma ley. Es decir los trabajadores de confianza no gozaran de los beneficios que esta ley concede.

No obstante, el apartado B del artículo 123 constitucional establece:

XIV. La ley determinará los cargos que serán de considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Al respecto Rafael Bielsa nos dice "debe entenderse por derechos de los funcionarios, no las atribuciones que estos puedan ejercer respecto de los administradores, o sea los particulares, pues los funcionarios como tales, solo pueden obrar por la administración pública y para ella, sino los derechos que pueden oponerse

a ésta virtud de los servicios que le prestan y que son, para la administración, obligaciones en el sentido jurídico y legal del concepto".⁹

1.3.4. Obligaciones.

Así como los derechos son inherentes a la situación que guardan. También lo son las obligaciones que la ley y los reglamentos les imponen. Estos deberes se hallan directamente vinculados con las actividades genéricas del servidor público y las específicas del cargo que ostentan.

Veamos ahora las obligaciones, de los Trabajadores al Servicio del Estado.

1. La protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.
2. Desempeñar el trabajo con la intensidad, el cuidado y el esmero apropiados, sujetándose a lo previsto en los ordenamientos respectivos y a la dirección de sus jefes.
3. Cumplir las obligaciones previstas en las condiciones generales de trabajo.
4. Observar buenas costumbres dentro del desempeño del servicio.
5. Asistir puntualmente a las labores.
6. Guardar reserva sobre los asuntos que conozca con motivo de su empleo.
7. No recurrir en actos que pongan en peligro la seguridad del trabajador y la de sus compañeros.
8. Asistir a los institutos de capacitación con el objeto de mejorar su preparación y eficiencia.
9. Abstenerse de hacer propaganda de cualquier índole en los lugares de trabajo.

Además, es preciso tomar en cuenta los deberes genéricos que derivan de las disposiciones legales sobre el desempeño de los servidores públicos, cuya inobservancia puede justificar la separación del trabajador.

En el plano constitucional, se señalan obligaciones de los servidores en general y obligaciones específicas, sobre todo de quienes ocupan altos cargos de la Federación.

⁹ BIELSA, Rafael, p. 163.

De aquello es ejemplo la obligación de prestar el cumplimiento del cargo, establecida para todo funcionario público "sin excepción alguna" (artículo 128), y específicamente para el Presidente de la República (artículo 87) y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (artículo 97 constitucional). La protesta del cargo –asevera Acosta Romero- es una "promesa política y legal al funcionario público con el Estado, propiciándose con ello, ciertos efectos jurídicos que se relacionan en sí, con la función pública".

En la propia Constitución figuran otras obligaciones inherentes al servicio público, como la obligación de respetar el derecho de petición, siempre que éste se formule de manera escrita, pacífica y respetuosa, y de responder mediante acuerdo escrito (artículo 8).

Tiene particular relevancia la disposición constitucional (artículo 113) que obliga al servidor público a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Estos son los valores que forman el catálogo de deberes del servidor público y justifican la aplicación de sanciones, y además incurren en responsabilidad.

A continuación expondremos dichos deberes, según figuran en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El mismo artículo 108 constitucional considera como sujetos de responsabilidad a todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

1. Legalidad

- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado por cualquier otra causa legal que se lo impida;

- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.
- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten.

2. Honradez

- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.
- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y
- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de su situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley.

3. Lealtad

- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que prestan sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del Contralor Interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;
- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes.

4. Imparcialidad

- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- Informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI.

5. Eficiencia

- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

Como se puede apreciar, las obligaciones de los servidores públicos se hallan dispersas en diferentes ordenamientos.

1.4. La Profesionalización del Servidor Público.

Si partimos de la base de que el servicio público, como su nombre lo indica, es vocación, sentido de responsabilidad y honestidad, se requiere que el servidor público sea productivo, creativo, con sentido de innovación.

La profesionalización en la administración pública, responde a una necesidad de disponer de especialistas en todos los campos, tanto de técnicas científicas como políticas en el campo gubernamental.

Yehezkel Dror ¹⁰ señala que el profesionalismo tiene cuatro características:

1. Un código de ética profesional
2. Una actitud de interés clínico y de impasibilidad en medio de irracionalidad emocional y la feroz lucha por el poder
3. Una buena dosis de escepticismo, con una fuerte suspicacia por lo obvio y el sentido común que llega hasta la iconoclasia

¹⁰ YAHEZKEL Dror. El Profesionalismo en el Arte de Gobernar, Revistas de Administración Pública, INAP, No. 91, México, 1996.

4. Una búsqueda constante de creatividad.

Vinculado a un proceso de profesionalización, reencuentra la medición y evaluación de los resultados, considerando no sólo la obtención de metas parciales, sino la eficacia terminal, la eficiencia parcial, la utilidad y la calidad del bien o servicio generado, desarrollando para ello no sólo sistemas de información para la gestión, sino principalmente los sistemas de retroalimentación desde el público usuario.

Para el caso de México, se ha puesto especial atención en la profesionalización, porque significa un Sistema de Servicio Civil preocupado por tener profesionales en puestos públicos, desarrollarlos y permitir su ascenso de acuerdo a su calidad y formación constante. La profesionalización es una etapa del cambio institucional cuya capacidad es que las capacidades de gobierno se nutran de servidores públicos competentes, altamente calificados y con la mejor aptitud y actitud para ejercer la función pública en contextos de alta vinculación ciudadano-gobierno.

Implica dos cuestiones fundamentales: a) garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los servidores públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcionarial, ello debe reflejarse en un cuerpo normativo especial; b) aplicar criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño, así como una eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios, la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y estabilidad en el empleo; en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio con su conducta transparente.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en 2003 y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana, establece en su Preámbulo que:

“Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia

en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.”¹¹

La profesionalización responde a los valores de la equidad, la competencia y la lealtad institucional. Tanto el gobierno como la administración adquieren otro perfil institucional.

1.4.1. Conceptos básicos de la Profesionalización.

La profesionalización de los servidores públicos, recibe el nombre de Servicio Civil de Carrera y/o Servicio Profesional de Carrera. Esta denominación deriva, del país o ámbito en que se ha implementado un plan de carrera para los servidores públicos.

Para el caso de México, a raíz de la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en su artículo 2 define al Sistema de Servicio Profesional de Carrera 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. Los principios rectores del sistema son: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Se adoptó la noción de servicio, propia del Servicio Civil Británico, carrera inherente a la carrera administrativa y profesional que evoca una cualidad de pericia.

El *Servicio Profesional de Carrera* es un instrumento para la administración del personal público que garantiza el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores públicos de confianza en las Administraciones Públicas, sea a través de principios tales como el mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad, vocación de servicio y lealtad institucional, con el propósito de impulsar la profesionalización de la función pública, en beneficio de la sociedad.¹²

¹¹ Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de Sierra, Bolivia, 26-27 de junio 2003. Respalda por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (Resolución No. 11 de la Declaración de Santa Cruz de Sierra), Bolivia, 14-15 de noviembre 2003.

¹² www.SFP.gob.mx

La *carrera en el servicio público* se puede conceptualizar como un sistema que posibilita y promueve la creación de una nueva cultura en el servicio público, mediante programas de administración de los recursos humanos orientados a la selección, contratación, concientización, desarrollo, promoción y permanencia productiva del servidor público, a fin de responder a las expectativas ciudadanas, a los legítimos intereses laborales del trabajador y de contribuir al cumplimiento de la misión de las estructuras de gobierno.¹³

Por su parte *profesionalizar la función pública* se entiende como el conjunto de reglas que permitan contar "con servidores públicos, capaces, responsables, honestos y eficientes y que puedan satisfacer con diligencia y oportunidad las necesidades que la población reclama a su gobierno".¹⁴

Servidor público profesionalizado; es "aquel que, habiendo reunido requisitos de formación escolar y características físicas acordes con la función a desempeñar, ha adquirido los conocimientos de carácter específico requeridos para la correcta realización de las funciones que se le han encomendado, mediante la experiencia acumulada y la capacitación recibida".¹⁵

De lo anterior podemos definir a la Profesionalización como el proceso a través del cual las instituciones estatales adquieren un conjunto de atributos que les permiten disponer del personal con aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades.

1.4.2. Alternativas de Profesionalización del Servicio Público.

Para llegar a la profesionalización tenemos tres alternativas: Servicio Civil de Carrera, Gerencia Pública y Certificación de Competencias, mismas que describiremos a continuación:

¹³ Como servir mejor a los ciudadanos. INAP. México 1999, p. 126.

¹⁴ Intervención del Licenciado Octavio López Presa, Subsecretario de Contraloría Social y atención Ciudadana de la Secretaría de Contraloría y desarrollo Administrativo, en la ceremonia de inauguración del Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público, convocado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, del 9 al 11 de septiembre de 1996 en las instalaciones del INAP.

¹⁵ Idem. Como servir mejor a los ciudadanos. Ob. Cit. p. 121.

1.4.2.1. Servicio Civil de Carrera.

La noción de "Civil Service" (Servicio Civil) se utilizó en Inglaterra para designar el conjunto de sus funcionarios y su administración.

En Francia, se utilizó el nombre "fonction publique" y en América Latina se usa "Administración de Personal" para designar no solamente al conjunto de funciones, sino también su gestión y reglamentación.

Duhalt Krauss concibe al Servicio Civil de Carrera como "un conjunto de normas legales y políticas de procedimientos administrativos basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública".¹⁶

Asimismo, para las Naciones Unidas se menciona al Servicio Civil de Carrera para designar al grupo de funcionarios y empleados no políticos: "un servicio de carrera es el cuerpo no político permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración pública".¹⁷

El Servicio Civil debe ser entendido 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 los 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."¹⁸

Quiroga Leos Gustavo¹⁹ postula que haciendo abstracción de los particularismos de tiempo y lugar, para analizar en esencia el Servicio Civil se pueden construir dos modelos virtuales, es decir, no existen en ninguna parte: el Servicio Civil de estructura abierta y, el de estructura cerrada.

¹⁶ La Administración de Personal en el Sector Público: Un enfoque sistemático, p. 66.

¹⁷ ONU. Manual de Servicio Civil. Administración Pública. Departamento de Asuntos Económicos 1981, p. 18.

¹⁸ Programa de Formación y Capacitación Profesional Electoral 2002, p. 275.

¹⁹ QUIROGA LEOS, Gustavo. 1984: El servicio civil de carrera. INAP, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, abril-septiembre 14-15. pp.110-112.

Los inconvenientes del modelo de Servicio Civil de estructura abierta, pueden resumirse en tres:

- I. Se necesita tener una administración pública muy especializada y no todo en la administración pública es especialización; hay tareas de administración general;
- II. La administración pública requiere una mentalidad de servicio público;
- III. Socialmente se necesita llenar dos requisitos: 1) Un régimen educativo muy diversificado y 2) Contar con un sector privado importante.

El Servicio Civil de estructura cerrada se considera como una estructura aparte y aislada. El Servicio Civil requiere un trato particular y personal, que consagra a la actividad profesional toda la vida del servidor público, es un sistema organizado de ascensos y promociones dentro de la carrera administrativa. Ejemplos notables de este tipo de sistemas lo representan los que operan en países como Francia y Gran Bretaña.

El sistema de estructura cerrada contiene dos elementos fundamentales:

- a) Un estatuto o ley, contiene derechos y obligaciones que no son iguales a los de los otros empleados. Asigna responsabilidades particulares y garantías especiales;
- b) La carrera administrativa significa, que la entrada al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en la promesa de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados.

Conforme a los supuestos anteriores, la carrera administrativa se organiza de la siguiente manera:

- I. Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público escale los sucesivos grados del "cuerpo administrativo" al cual pertenece o bien pasa a otro cuerpo administrativo. Necesita tener la calificación requerida para ocuparlos. De ello surge la necesidad de una formación más general que especializada;
- II. El servidor público tiene derecho a la estabilidad en su puesto de trabajo;

- III. El servidor público tiene obligaciones, que los empleados del sector privado no tienen. Se les puede prohibir la ocupación de posiciones políticas, pertenecer a un sindicato o hacer huelga. No pueden realizar otras actividades profesionales que sean incompatibles con la actividad administrativa;
- IV. La remuneración se prolonga con la pensión de retiro.

Las ventajas que el sistema de estructura cerrada proporciona son: suministra a la administración servidores públicos con espíritu de servicio público; los servidores públicos son formados desde la entrada y, capacitados para tener calificación y competencia más elevada.

Los inconvenientes son los siguientes:

- a) El sistema es más complicado que el de estructura abierta. Funciona con mecanismos refinados, difíciles y complicados, para que cada cual avance en su carrera administrativa y que, al mismo tiempo, corresponda a las necesidades del servicio administrativo;
- b) La administración pública se preocupa de la formación y capacitación del personal, por lo que organiza escuelas e instituciones que imparten cursos especiales;
- c) Los riesgos son la rutina, la monotonía y el bajo rendimiento.

Los principales problemas del funcionamiento del Servicio Civil de Carrera se refieren a la gestión de los procesos administrativos relacionados con el desarrollo de los recursos humanos al servicio de la administración: reclutamiento, selección, formación y capacitación del personal administrativo; clasificación de puestos, organización de la carrera administrativa, derechos y obligaciones de los servidores públicos, remuneraciones, a los cuales deben dar diversas soluciones concretas dependiendo los países y el tipo de sistema empleado.

1.4.2.2. Gerencia Pública.

La Gerencia Pública tiene sus antecedentes en los años 60, surge como una crítica a la administración pública tradicional, pero que de hecho, recién comienza a implantarse en los años 80 en el Reino Unido, en Nueva Zelanda y en Australia y en los años 90, en los Estados Unidos y en Brasil.²⁰

Desde hace más de dos décadas se han realizado reformas en el ámbito gubernamental, convirtiéndose en una tendencia mundial cuyas intenciones son: 1) Contar con un modelo de administración que se adapte al modelo económico de reforma estructural de las economías; 2) Unificar criterios en la forma de administrar; 3) Hacer un gobierno más eficiente y hacerlo más sensible ante las demandas de la ciudadanía y con esto, mejora la calidad de los servicios públicos.

Los primeros países en implementar reformas de este tipo a sus gobiernos fueron Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido, pero estas reformas gubernamentales se popularizaron rápidamente a escala mundial.

A esta ola de reformas en los entes gubernamentales se le ha denominado en su conjunto New Public Management,²¹ que puede tener entre otras las siguientes traducciones: Nueva Gerencia Pública, Nueva Gestión Pública, ó Nueva Administración Pública.

La Nueva gerencia pública se puede definir, según Guerrero, como "una metodología de definición del sector público diversa a la propia del derecho y de la perspectiva institucional, definición que encara la crisis de la separación de los sectores público y privado que dicho Management resuelve, y que aplica a los organismos de ambos sectores"²²; o "un conjunto de métodos de análisis y de decisión que puede permitir a los gobiernos reconceptualizar sus acciones."²³

²⁰ BRESSER Luis Carlos, citado por Joan Prats en Reinventar la Burocracia y Construir la Nueva Gerencia Pública. <http://www.iigov.org>.

²¹ Esta última palabra "Management" refleja un a cultura administrativa propia de los anglosajones y que su traducción a otros idiomas es difícil, tendiendo como consecuencia, que esta tenga múltiples acepciones, tal y como lo señala Guerrero Omar. Asimismo este autor señala que Management, puede traducirse al español como manejo de los negocios; sin embargo, este término por lo general es trasladado al castellano como gerencia.

²² GUERRERO, Omar. El Management Público. p. 13.

²³ CABRERO Enrique. Gerencia Pública municipal. p. 21.

De acuerdo con Bozeman, el origen de la gerencia pública es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual. Asimismo, este autor considera que esta resulta de la conjugación de dos enfoques distintos, que surgieron a finales de los setentas: Uno de ellos proviene de las escuelas de políticas públicas (enfoque P) y el otro de las escuelas comerciales (enfoque B).²⁴

El enfoque "P" reconoce la importancia del análisis de las políticas para la Gerencia Pública, así como el aprendizaje basado en la experiencia: además, este enfoque tiene interés en destilar lecciones y transmitir las de una manera fácil de comprender, y de promover el diálogo entre administradores experimentados o ejecutivos políticos y estudiosos de Gerencia Pública.

Mientras que el enfoque "B" tiene una mayor orientación hacia la investigación y la teoría, capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías de diversas disciplinas; de igual manera incorpora comparaciones cada vez mejor desarrolladas basadas en la experiencia de la Gerencia Pública y la privada, orientación hacia la gestión estratégica, preocupación por cuestiones de proceso, y de mayor concentración en el administrador público de carrera que en el ejecutivo político.²⁵

Las reformas de la Nueva Gerencia Pública dependen de los motivos que exponen diferentes autores:

1) La estructura gubernamental, se considera que en los últimos años no reúne las necesidades gubernamentales, en particular, la jerarquía tradicional burocrática ya no es útil al nuevo entorno;²⁶ 2) La administración pública en su funcionamiento tradicional es inoperante;²⁷ 3) La conformidad de los ciudadanos, quienes se quejan de la inestabilidad de la burocracia ante sus demandas, así como de la inflexibilidad y de la duplicidad de programas y organizaciones que imposibilitan la coordinación: 4) el hecho de que las agencias gubernamentales al parecer se preocupan más por sus intereses que por servir a los ciudadanos.²⁸ Cabrero Mendoza Enrique, nos señala que

²⁴ BOZEMAN, Barry. La gestión Pública, su situación actual, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ OCDE. La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. Madrid España Edit. Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), Ministerio de la residencia y Boletín Oficial del Estado. 1995.

²⁷ LAUFER, Roman y ALAIN Bariaud. Management Public: Gestión y Legítima, citado en Guerrero Omar.

²⁸ KETTL. Ob. Cit. p.44.

la Nueva Gerencia Pública obedece a tres crisis por las cuales esta pasando el sector gubernamental: la eficiencia, la de eficacia y la de legitimidad.²⁹

Entonces la Gerencia Pública, es entendida como la suma de procesos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el Estado adopta, hay que situarla como una pieza central de la administración pública, universo multifacético donde la Gerencia Pública adquiere cuerpo de decisiones, programas, políticas y procedimientos que permiten el diseño y la ejecución de políticas públicas.³⁰

Para Uvalle Berrones la Gerencia Pública es el conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con el cuanto, como y porque de los recursos del Estado. Atiende también la utilización de los métodos tecnológicos y técnicos que tienen por objeto la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos.³¹

A partir de este concepto, la Gerencia Pública tiene por objetivo atender al Estado, su atención se centra principalmente en la dirección y manejo de los recursos, haciendo uso de las diferentes técnicas y tecnologías con las que cuenta para el adecuado aprovechamiento de los recursos.

La Nueva Gerencia Pública, es el modelo de reforma del servicio público, donde los empleados públicos ahora se enfrentan a un nuevo conjunto de incentivos que premian o castigan el desempeño con respecto a objetivos o resultados explícitos, complementado por un sistema para supervisar el desempeño. Los empleados públicos deben operar dentro de una jerarquía, con características institucionales que imitan los incentivos de los mercados competitivos. Esto se logra principalmente estableciendo vínculos entre desempeño y recompensas.³²

En lo que respecta al concepto de recursos humanos, es el conjunto de individuos que trabajan en una organización y que contribuyen a la realización de los fines de este.

²⁹ CABRERO MENDOZA, Enrique. Del Administrador al Gerente Público. INAP p. 20.

³⁰ *Ibid.*

³¹ UVALLE BERRONES, Ricardo. Antología de la Administración Pública p. 200.

³² RAMÍREZ ANTONIO, Saúl y DÉCTOR GARCÍA, Romeo. La Profesionalización de la Administración Municipal Elementos para la agenda del gobierno municipal. Poder Legislativo Contraloría del Poder Legislativo. Subdirección de Vinculación Municipal. Abril de 2005, p. 150.

El elemento humano, es el que posee la fuerza de trabajo, la creatividad para transformar los conocimientos y la experiencia.³³

La gestión pública no se refiere únicamente a cuestiones de eficiencia óptima que corresponden más a los sistemas administrativos cerrados y ausentes de referencia contextual, sino a la eficacia que destaca la valoración de la propia gestión pública exige de profesionales aptos y calificados con base en una preparación que no deja lugar a dudas para conseguir resultados favorables.

El valor de la gestión pública deriva de la suma de habilidades, pericias y capacidades que tienen los operadores de la administración pública para ordenar y utilizar con inteligencia los recursos públicos que permiten traducir los insumos en productos finales.

Es necesario estribar las principales diferencias entre administrador público y gerente público, para su mayor comprensión.

“En la administración pública tradicional, el administrador público adopta un perfil que se caracteriza por apego a una norma (jurídica o técnica), centralización de su espacio de decisión, búsqueda de pertenencia al “grupo” que políticamente le dé fuerza al interior del aparato. Este perfil se identifica fundamentalmente con un decisor para el mantenimiento o ampliación de los espacios de poder, el evitamiento de iniciativas con una baja cuota de rentabilidad política y el uso estratégico de los recursos disponibles, son las premisas de referencia que dan lógica a su diferenciamiento. La identidad de este administrador público se da con el grupo que lo impulsa en la pirámide del aparato, y no con el aparato estatal”.³⁴

El llamado gerente público, como producto de un modelo de gestión pública, orienta su comportamiento a partir de otro tipo de premisas. Los espacios en la toma de decisiones son abiertos a la intervención de otros miembros, dado que enriquece el proceso, además una decisión inclusiva da mayor fuerza a la propuesta. La función

³³ MARTÍNEZ SILVA, Mario. Diccionario de Política y Administración Pública. México, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. p. 378.

³⁴ CABRERO MENDOZA, Enrique. Ob. Cit. p. 119.

primordial no solo es el cumplimiento de los programas previstos, sino que se amplía a una permanente función de diálogo y comunicación con otras unidades del aparato; el mantener una interlocución permanente con los grupos sociales habla de un perfil que orienta su función al entorno, más que al interior del propio aparato. Es indudable que aún en este escenario, parte de la lógica de acción del gerente público se orienta a la ampliación de su presencia y espacios de poder, sin embargo la estrategia para ello se modifica, pues será la capacidad negociadora, emprendedora y ejecutiva la que le reportará posibilidades de ascenso, y no el esquema tradicional del manejo de recursos para obtener apoyos. Se trata de una nueva cultura organizacional que premia y da espacios a quien tiene una mayor capacidad de iniciativa e interlocución con el entorno; es decir, tendrá más oportunidades quien posea mayor cantidad de metas cumplidas en su trayectoria como gerente público y haya logrado un impacto real en el entorno.

Al respecto Ricardo Uvalle Berrones³⁵ nos dice: "Con la profesionalización gerencial del servicio público, lo importante es que los servidores públicos se constituyan en agentes de la innovación para reciclar el desempeño de la administración pública, teniendo como premisa que sin la reinención funcional de la misma, no es posible alentar la transformación que necesita en el mundo de la globalidad, la innovación y los imperativos de la democracia. No hay duda de que las tareas de la administración pública son importantes para la vida asociada, motivo por el cual, es imprescindible que los bienes y servicios que produce para el público ciudadano, tengan como atributo indiscutible los elementos de calidad y valor. Si el servidor público transita de la ejecución rigurosa y rutinaria de las leyes y programas a la posibilidad de ser formado y entrenado de acuerdo con la autonomía de gestión, puede interiorizar el significado de la calidad y el valor como un tipo de cultura que es necesario alcanzar para dar mayor valor al trabajo gubernamental".

Bajo esta expectativa debemos entender qué el modelo de Gerencia Pública, privilegia las acciones y los resultados, no tanto la profesionalización y menos aún la profesión entendida como una vocación de los funcionarios públicos.

³⁵ Foro La Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la Innovación y la Democracia Ponencia: Servicio Profesional y la nueva gerencia pública en México Autor: Ricardo Uvalle Berrones México D.F. 24 y 25 de febrero de 2003.

1.4.2.3. Certificación de Competencias.

Desarrollado hace ya más de una década en Inglaterra y adoptado en gran cantidad de países de diversos continentes, y establecido en México por el "Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación". La Certificación de Competencias es el reconocimiento que otorga una institución autorizada, a un funcionario que ha demostrado, con suficiente evidencia, que cuenta con los conocimientos y habilidades para el desempeño de una función.³⁶

En este enfoque se establecen, mediante una forma conceptualmente compartida por los involucrados en la función laboral de referencia, los criterios mediante los cuales se puede considerar que una persona realiza un buen desempeño en el trabajo, designándose a dicha forma como Norma de Competencia Laboral.

Mediante este enfoque se llevan a cabo programas de formación laboral a través de los cuales se puede desarrollar un sistema de gestión de recursos humanos basado en la competencia laboral que demuestre el personal involucrado, haciendo válidos los principios de calidad que hoy mueven al mundo.

A continuación se citan varios conceptos de competencia laboral: Una competencia es una capacidad, susceptible de ser medida, necesaria para realizar un trabajo eficazmente, es decir, para producir los resultados deseados por la organización. El análisis de competencias tiene como objeto identificar los conocimientos, las destrezas, las habilidades y los comportamientos estimulantes que los empleados deben demostrar para que la organización alcance sus metas y objetivos. Para tener una competencia puede ser necesario, tal vez, solo un tipo de conocimientos, o una destreza, habilidad o comportamiento determinados, o bien puede requerir una combinación de todos ellos.³⁷

Spencer y Spencer consideran que es: "una característica subyacente de un individuo, que esta casualmente relacionada con un rendimiento efectivo o superior a una situación o trabajo".

³⁶ Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local.- Estrategia Nacional para el Impulso de la Profesionalización de las Administraciones Públicas Municipales. INAFED.

³⁷ MARELLI, 2000. Curso de Gestión de Recursos Humanos con el enfoque de competencias. INAFED.

Es el reconocimiento formal y temporal de las competencias poseídas y demostradas por los trabajadores en relación con una norma previamente reconocida. Esto no es ciertamente, un reconocimiento de logros académicos, tampoco de asistencia y aprobación de un curso de formación. El certificado de competencia especifica las capacidades laborales que el trabajador tiene.³⁸

El proceso de certificación se centra en las competencias disponibles, no en la forma en que fueron adquiridas, por lo tanto, no es obligatorio haber cursado programas formativos para acceder al certificado.

La recolección de las evidencias necesarias para establecer las competencias del personal, puede acudir a diferentes métodos como se menciona a continuación:

- Evidencia de desempeño por observación en el lugar de trabajo
- Evidencia con ejercicios simulados
- Evidencia obtenida a través de encuestas
- Evidencia obtenida a través de pruebas escritas
- Evidencia de informes sobre logros anteriores

Entre las ventajas de trabajar con el enfoque en competencia podemos destacar las siguientes:

- Focaliza e incrementa el impacto de la capacitación
- Incrementa la eficacia y eficiencia de la administración pública municipal en general.
- Se traduce en mejores servicios públicos a la población.
- Evita que cada tres años se reinicie la vida institucional del gobierno municipal.
- Facilita la evaluación objetiva del desempeño de los servidores públicos.

³⁸ AREVALO ACOSTA, José Octavio. INAFED. La Profesionalización del Servicio Público en Administraciones Municipales. p. 110.

Aspectos críticos que se deben atender en un modelo de competencias:

- Un proceso de flexibilización de las relaciones laborales (puesto, salarios y capacitación)
- Un proceso de flexibilización de la actividad productiva
- La polivalencia del desempeño laboral
- La certificación de la competencia laboral³⁹

En la práctica, un certificado de competencias es una especie de moneda de curso común, los actores sociales le brindan cierto valor, el cual esta en función de la transparencia, legitimidad e idoneidad de los organismos certificadores.

Un sistema de certificación entonces, supone un acuerdo explícito de los actores sociales (empresas, trabajadores, gobierno) para identificar, evaluar y hacer constar las competencias de los trabajadores.

³⁹ Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral. Métodos para la Identificación de Competencias Laborales.

CAPÍTULO II

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

2.1. Surgimiento y Modelos del Servicio Profesional de Carrera.

A lo largo de la actividad del Estado, la profesionalización del servidor público, ha cobrado relevancia en nuestro país durante la última década, sin embargo existe en el mundo desde hace tiempo. El primer Servicio Civil fue el Prusiano en el siglo XVIII, surgió por la necesidad de las monarquías absolutas de los siglos XVI, XVII y XVIII de controlar a la burocracia.⁴⁰ El Servicio Civil Prusiano aplicaba principios modernos de reclutamiento basado en el mérito, de igual acceso a todos los empleos y de carrera organizada.

El Servicio Civil de Carrera aparece ligado a la formación del Estado moderno. Al régimen monárquico le sucede uno republicano que comienza a desarrollar la dicotomía *política - administración*, basada en la separación de poderes (Francia, Estados Unidos) y que legitima al Servicio Civil de Carrera como una función teórica y neutral, fuera de pugnas partidistas.

Por citar algunos países que cuentan con un sistema debidamente integrado están: Inglaterra, Estados Unidos y Francia con resultados sobresalientes.

2.1.1. Inglaterra.

El primer país donde se desarrolló un programa sistemático de este Servicio de Carrera, es Inglaterra, a partir del año de 1853, bajo las siguientes características:

- a. Jerarquía, basada más que en subordinación, en las diferentes funciones que desempeña cada clase. Para este fin, la base del Servicio Civil es el grupo administrativo compuesto de tres clases: la Clerical, también denominada de

⁴⁰ MARTÍNEZ SILVA, Mario. Los sistemas de personal en la Administración de Personal Federal, Tomo I, FCP y S, UNAM Colección: Serie de Estudios 26 2da. Ed. 1976, p. 28.

empleados auxiliares, integrada por trabajadores del gobierno que realizan actividades rutinarias (llevar archivos, registros, llenar impresos, contestar a las preguntas del público, etc.); la Ejecutiva, encargada de la organización y control de los departamentos, realizando funciones de supervisión y organización del trabajo de los empleados auxiliares; y la Administrativa, que realiza funciones directivas de la Administración Pública Inglesa, desempeñando los puestos de mayor responsabilidad en los ámbitos de ejercicio y control financiero y en el diseño y ejecución de la política gubernamental.

- b. Una basta experiencia adquirida por la práctica en el curso del tiempo y no tan sólo por la teoría.
- c. No tienen derecho a huelga.
- d. El apoliticismo de las clases superiores (administrativa y ejecutiva), bajo la premisa de servir a cualquier político que gobierne.
- e. Su control se ejerce en forma tripartita por el Parlamento, por la Tesorería y por los Sindicatos
- f. El sistema de selección de personal incorpora a la administración a quienes reúnen cualidades personales superiores y una cultura general amplia, sobre la base de que la especialización puede adquirirse en forma posterior mediante la práctica en el puesto y cursos especiales, y
- g. Los métodos de selección se basan en tres principios fundamentales: a) Ausencia de favoritismos e influencia de partidos políticos; b) selección fundada en las cualidades humanas y los conocimientos generales de los candidatos; y c) Unidad del órgano de selección.

2.1.2. Francia.

Francia es otro país en el que se ha implementado el Servicio Civil, en sus inicios tuvo características muy similares al Servicio Civil Inglés, pero a partir de 1945 experimentó un cambio con las reformas de los cuerpos de administradores civiles, la centralización de las tareas de reclutamiento, las modificaciones a la clasificación de grados y la creación de un estatuto general que rige a funcionarios y a titulares del Estado.

Esta metodología considera al Servicio Civil de Carrera como un sistema integral de desarrollo del capital humano de las administraciones públicas.⁴¹

Las características fundamentales del Servicio Civil Francés son las siguientes:

- a. Se conforma por órganos definidos de gobierno: Un Director, la Escuela Nacional de Administración (ENA) y la Dirección de Función Pública.
- b. El sistema de clases se divide horizontalmente y es mediante méritos que es posible pasar de una clase a otra
- c. El reclutamiento se basa en la realización de exámenes, los cuales toman énfasis en la personalidad del individuo, así como las habilidades que posean. En el caso de los cuerpos técnicos los exámenes utilizados se encaminan a probar aspectos como inteligencia y habilidades.
- d. Los funcionarios públicos superiores reclutados por medio de la ENA tienen completa movilidad, la cual se realiza de manera metódica y equilibrada, permitiendo renovación, incentivo y desarrollo a la capacidad de los funcionarios.
- e. Los administradores civiles se encuentran unificados en un solo cuerpo, bajo la premisa de que todos los funcionarios de nivel superior, deben ser seleccionados a través de exámenes y pruebas comunes, ya que dicha selección unificada es considerada la más adecuada para lograr cohesión y congruencia con las tareas esenciales y superiores del Estado, y
- f. El sistema de Servicio Civil de Carrera se basa en la idea de profesionalización de la labor pública, de tal manera que quienes eligen el servicio público se comprometen a respetar reglas generales impersonales, que buscan garantizar su igualdad y protegerlo de decisiones arbitrarias de índole partidista.

En Francia existe un sistema de función pública de carrera y, salvo algunas excepciones, principalmente está compuesto de profesionistas, reclutados y formados para el ejercicio, de una actividad al servicio del Estado, con lo cual aseguran una función pública de por vida y profesionalizada.

⁴¹ TAHOCS BARTOLOMÉ, Antoine. Metodología para la aplicación de un Sistema de Servicio Civil de Carrera. Primera edición 2004. p. 15.

La profesionalización en Francia, se inicia desde el reclutamiento que se hace pro concurso abierto a todos los ciudadanos franceses, siempre que cubran los requisitos exigidos; sus resultados son revisados por un jurado independiente de la administración y del gobierno, que después de una serie de pruebas, escogidas para evaluar las cualidades o conocimientos necesarios para ejercer las funciones emiten su dictamen. Los jurados de reclutamiento de funcionarios están integrados por académicos universitarios, pero en una gran mayoría de profesionistas que ya desempeñan alguna función pública.

Como señala Dominique Le Vert, Presidente de la Sección de Obra del Consejo de Estado de Francia: "Este sistema de reclutamiento inicial lo encontramos en todos los sectores clásicos de la administración pública generalista, pero también para el reclutamiento de ingenieros, de médicos y hasta para el de los catedráticos de todos los niveles, desde la preprimaria hasta la Universidad. Esta preocupación de profesionalización de reclutamiento nos lleva a exigirles a los candidatos, antes de admitirlos definitivamente y después de que fueron admitidos definitivamente y, como decimos, "titulados" en la función pública".

Asimismo, en tal sistema no puede privarse del empleo al servidor público por razones injustas, políticas o de índole personal o incluso por errores personales, pero debe aclararse que no tienen el de permanecer por siempre en su cargo, pues si el interés del servicio requiere algún cambio, o si es sano para el servicio cambiar de asignación, no se le mantiene en el empleo destinado aún y cuando haya permanecido por mucho tiempo en el mismo lugar.

2.1.3. Estados Unidos.

En Estados Unidos de Norteamérica, el Servicio Civil se creó desde 1883 como un sistema de méritos, cuyo objetivo fundamental consiste en promover nombramientos sobre la base de la capacidad probada, asegurándole al personal nombrado una seguridad razonable para un mejor desempeño de sus labores y obligaciones. A partir de 1930 se le dio mayor importancia a la eficiencia y al rendimiento máximo de los empleados, dejando de lado el sistema de méritos.

Entre otras características del Servicio Civil Estadounidense, se encuentran las siguientes: Cada servidor público es responsable de la disciplina que guarde ante sus superiores y se procura mantener una alta eficiencia en el personal.

Los criterios para seleccionar se basan en los siguientes principios:

1. No existe favoritismo e influencia de partidos políticos.
2. La selección se basa ante todo en las cualidades humanas y las habilidades y conocimientos especializados.
3. Existe una Unidad del Órgano de Selección llamada "Service Comisión".
4. En el sistema norteamericano es muy importante la lealtad al sistema.

El 30 de mayo de 1953, se promulgó el Estatuto de Servicio Civil, más tarde, el 7 de octubre de 1957, la Ley de Salarios de la Administración Pública se convirtió en conquista importante, sin la cual tanto la clasificación de puestos como en buena medida todo el régimen de Servicio Civil hubiera permanecido indefinidamente en "buenas intenciones".

Entre ellas podemos citar las siguientes como las más significativas:

1. Existe movilidad que permite ascender a las clases superiores.
2. La remuneración está en función directa de la clase y la antigüedad.
3. Los servidores públicos no están organizados en sindicatos y tampoco tiene derecho a huelga.

El país cuenta con una amplia legislación sobre Servicio Civil. La legislación sobre Servicio Civil está contenida en el Estatuto de Servicio Civil, el Reglamento de este Estatuto, la Ley de Salarios de la Administración Pública y otros decretos y disposiciones específicas. Supletoriamente el Código de Trabajo complementa la legislación por la administración.

2.1.4. Latinoamérica.

En América Latina el Servicio Civil de Carrera está influenciado principalmente por Estados Unidos de Norteamérica. Gustavo Quiroga Leos destaca que, la práctica nació de la separación de poderes entre la rama ejecutiva y la legislativa, existe en numerosos países de América Latina: Venezuela y Colombia; sin embargo, también tiene otras influencias, sobre todo Inglesa y Francesa en países como Brasil, Argentina, Chile y Uruguay. Cada país ha desarrollado su propia concepción del Servicio Civil, hay países que han desarrollado el Servicio Civil de Carrera basados en una ley o estatuto del Servicio Civil, como un órgano central de personal, ejemplo de ello es: Brasil, Perú, Costa Rica, Panamá, Argentina, Colombia y Ecuador.⁴²

Las características sobresalientes del Servicio Civil en la mayoría de los países de América Latina son:

- a) El reemplazo de todos los funcionarios públicos en el momento del cambio de régimen político. No existe uniformidad en materia de títulos y salarios; no hay capacitación ni órgano central de personal;
- b) No hay un sistema de carrera administrativa. Existe una lista de títulos y salarios, pero no la descripción de los puestos públicos. Priva la inseguridad, también hay un grupo importante de técnicos que en la práctica gozan de seguridad y permanencia en el empleo;
- c) Cuando existe una ley sobre la carrera administrativa no se aplica; el reclutamiento del personal es político y sin previo examen o concurso.

De las características que presentan los programas de Servicio Civil de Carrera de los países antes descritos, se desprende que en todos ellos existe un esfuerzo serio y constante por formar personal público capacitado.

⁴² QUIROGA LEOS, Gustavo. 1984: El Servicio Civil de Carrera. INAP, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, abril- septiembre 14-15. p.116.

2.2. Trascendencia Histórica del Servicio Profesional de Carrera en México.

2.2.1. Sus inicios.

En México, el antecedente más antiguo lo podemos encontrar en la Legislación de Indias, donde se da origen a las disposiciones sobre la función pública "Felipe II en 1538, ordena a la Cámara de Castilla poner cuidado en la provisión de oficios. Felipe III en 1614, condeno con la inhabilitación y otras penas al que emplease dádivas o promesas, por si o por otra persona con el fin de conseguir el empleo"⁴³.

En 1742 Francisco Fernández de Mollinedo es nombrado para ocupar el cargo de Secretario del Virrey, género de lo que después será la Secretaria de Cámara, tratándose como base su honorabilidad, calidad y experiencia. Este hecho, es el preámbulo de la formación de la carrera administrativa en México.⁴⁴

Posteriormente es instituido en España y sus dominios americanos en 1763 el Monte Pío de viudas y pupilos del Ministerio, dentro y fuera de la corte, también conocido abreviadamente como Montepío de Ministros y Oficinas; cuyo objeto era proteger a las viudas e hijos de los servidores públicos que fallecían estando en el servicio, otra de sus funciones era ofrecer protección futura a funcionarios activos por medio de la jubilación, cuyos montos también se deducían de sus sueldos.⁴⁵

Para los años de 1789 – 1790 el Segundo Conde de Revillagigedo, Virrey de la Nueva España, ordena el levantamiento de un censo para conocer el número de servidores públicos que se desempeñaban en esta administración, así como los datos cualitativos que incluyo su carrera administrativa, desempeño mediante una evaluación de su jefe superior, antigüedad y algunos apuntes sobre la personalidad dichos servidores. El censo comprendía nombres, puestos, antigüedades, actitudes, aptitudes de servicio público virreinal. A través de las páginas del censo es visible la existencia de la carrera administrativa virreinal.⁴⁶

⁴³ ARELLANO, GARCÍA. Derecho Administrativo Especial. Tomo II. Edit. Porrúa México 1998, p. 151.

⁴⁴ Ley del Servicio Profesional de Carrera. Efemérides sobre la carrera Administrativa en México.

⁴⁵ Ley del Servicio Profesional de Carrera. Ob. Cit. p. 151.

⁴⁶ *Ibid.*

En 1824 con el establecimiento de la República Federal se inicia la extinción de la carrera administrativa, debido a que el nuevo régimen redistribuyó las competencias gubernamentales en la Administración y las partes de la misma: los Estados. Estos últimos estuvieron en la posibilidad de designar a nuevos servidores públicos que no gozaran de propiedad en el empleo, entonces se entendía por propiedad de empleo la franquicia de permanencia, garantizado por la ley, es decir la estabilidad del cargo.

A mediados de 1829, se recrudece el desmembramiento de la carrera administrativa, por motivo de la vigencia del recurso de cesantía. El Gobierno Federal dispone de los servidores públicos de los Estados, son declarados cesantes por la Federación, si fueron separados de sus cargos. En contraste, los servidores que permanecen en los puestos de los gobiernos de las entidades de la federación y sujetos a despido en los Estados, salvo aquellos funcionarios que obtuvieron licencia respectiva de la Federación, pero siempre y cuando no ocuparan los puestos vitalicios, es decir, su nuevo nombramiento no debía garantizar la estabilidad en el empleo. Finalmente en caso de cesantía en los estados, la federación los volvería a emplear con preferencia a otras personas que formaran parte del servicio público, esto es, cesantes efectivos, pensionistas o nuevos aspirantes.

En 1888 se reorganiza el cuerpo diplomático y se crean las misiones para esos servicios. Los nombramientos son hechos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado. Se reforma de nueva cuenta en 1896 distinguiéndose las funciones del cuerpo diplomático de las conferidas a las llamadas Legaciones Consulares. Las disposiciones para los cuerpos diplomáticos y consulares eran distintas.

Durante el Porfiriato, se establece una carrera para los empleados públicos en la Escuela de Contaduría y Administración, misma que debían cursar aquellos interesados en trabajar en la administración pública. Lo que en realidad sucede es que los puestos se otorgaban discrecionalmente y hasta eran objeto de venta. El Ministro de Hacienda de la época, José Ives Limantour, integra un catálogo de puestos como un primer esfuerzo de clasificación, además se publicó una Guía Práctica del Empleo que podría reconocerse como un antecedente de lo que hoy es un sistema de Méritos para la promoción al ascenso.

A partir de la Revolución y específicamente en la posrevolución, la preocupación central estuvo puesta en la estabilidad política, se alienta a la integración de agrupaciones formales que estuvieran bajo la égida del sistema, preferentemente bajo la del partido oficial. En este período la profesionalización presenta referentes difusos al mezclarse con los derechos laborales; la preocupación por el rendimiento en término de personas se transita lentamente a la preocupación por revisar las estructuras y las funciones, en una búsqueda por encontrar los problemas y las ineficiencias de la función pública.

En un estudio realizado por Andrés Molina Enríquez, al analizar el sistema de Díaz en 1908, resumió en una frase el proceso de reclutamiento de personal: "amistad personal"; en este sistema de amigos, los gobernadores estaban ligados al presidente, los jefes políticos a los gobernadores y los presidentes municipales a los jefes políticos".

Esta situación prevaleció por muchos años, ya que la Constitución de 1917 no estableció originalmente diferencia y tampoco estableció una disposición específica para tipificar a los empleados públicos.

Es hasta 1924 cuando aparece la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, la cual tiene la intención de proponer una Ley de Servicio Civil para sentar las bases de una carrera administrativa. No se concreto esta intención, hasta un año después, cuando entra en vigencia la *Ley Orgánica de la Contraloría* y el *Reglamento de Exámenes* para normar el ingreso a ese órgano. Un año después, en 1925, se expide la *Ley de Pensiones Civiles y Retiro* que tuvo como propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social".⁴⁷

En septiembre de 1927 se llevó a cabo una trascendental reorganización de la Secretaría de Hacienda, que había sufrido profundas conmociones a partir de 1913, toda vez que su personal y sistemas habían sido constantemente modificados al punto que dicha Secretaría, carecía para esa fecha de unidad, eficiencia y economía; múltiples labores estaban duplicadas.

⁴⁷ HARO BELCHEZ, Guillermo. *El Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas*, México, INAP – Miguel Ángel Porrúa, 2000, p.48.

En 1931 el presidente Pascual Ortiz Rubio expide la Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo segundo señalaba que las relaciones entre el Estado y los servidores públicos se regirán por Leyes del Servicio Civil, las cuales nunca se promulgan.

En 1934, el número de servidores públicos había aumentado y empezaba a manifestarse una creciente inquietud por la inestabilidad laboral; las prestaciones eran prácticamente inexistentes, además es evidente la falta de especialización en las tareas gubernamentales. De ahí que promover una justicia distributiva, idea predominante, o la necesidad de mantener el control político de los empleados públicos, e incluso las dos cosas; motivaron al presidente Abelardo L. Rodríguez a expedir el "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil"⁴⁸, pero sólo estuvo vigente del 12 de abril al 30 de noviembre de ese año. Su limitada vigencia impide que se logre aplicar, y nunca se acompaña de una disposición con carácter de ley. Además de que su impacto hubiera resultado relativo, dado que el sexenio estaba terminando. Lo que consigue es reorganizar el Servicio Exterior, uniéndose en una sola carrera la vía Diplomática y Consular.

No obstante la precariedad del acuerdo, sin duda constituye un precedente para el servicio público. En ese documento aparece lo que hoy sería calificado como "equidad de género", al señalar que no habrá distinción de sexos en su aplicación. Por otra parte, prohibía a los extranjeros participar en el Servicio Civil de Carrera.⁴⁹

Con el paso del tiempo, y con las mismas necesidades en 1935, el propio partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), presenta una propuesta sobre el establecimiento del Servicio Civil y la creación de una institución encargada de formar de manera profesional a los servidores públicos.⁵⁰ Se presenta el proyecto de la Ley del Servicio Civil de la Federación, el cual contiene derechos y obligaciones de los funcionarios y empleados federales en su relación con el Estado, se estipuló que en cada Secretaría de Estado, Departamentos Autónomos o Dependencias Federales, habría una comisión del Servicio Civil, al igual que cada uno de los poderes, Legislativo

⁴⁸ Secretaría de Gobernación, Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del Servicio civil, México, D.O. 12 de abril de 1934.

⁴⁹ *Ibid.*, Art. 10 y 11

⁵⁰ Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, Revista Política Social, Tomo 1, núm. 4, 4 de octubre 1935, pp. 10-17.

y Judicial, estos contienen atribuciones y obligaciones de los empleados. Dentro de estas comisiones se prevé la creación de un instituto totalmente dependiente de la comisión.

2.2.2. Su desarrollo.

En lugar de promover la aprobación de la Ley de Servicio Civil, el Presidente Lázaro Cárdenas expide en 1938 un Estatuto General, el de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión,⁵¹ en el que se establecen las reglas básicas para regular las relaciones laborales entre el Estado y sus Trabajadores.

En este documento no se hacía ninguna referencia al acuerdo emitido por el gobierno anterior sobre el servicio civil, a partir de ese momento se establece la distinción que causaría enormes problemas con el transcurso del tiempo, entre los trabajadores identificados como de base y aquellos de confianza. Se disponían las condiciones generales de trabajo, los derechos de los trabajadores y la regulación de la jornada de trabajo, uno de los aspectos más importantes, con lo que se anula la posibilidad de tener disposiciones normativas propias para los funcionarios que pudieran ser de carrera.

En 1941, la política laboral, recargada a la izquierda con Cárdenas, mira hacia la derecha con Ávila Camacho; se ponen en práctica las relaciones establecidas en el Estatuto de 1938 entre el gobierno y sus modelos, que define entre otras cosas, la separación entre trabajadores de base y de confianza. El gobierno emite nombramientos en lugar de firmar contrato, se asume más como empleador que como patrón, el contrato colectivo se sustituye por las condiciones generales de trabajo, se establecen las bases para el escalafón en la Administración Pública Federal, intentando, débilmente, construir una carrera administrativa; se ordena la desaparición de las juntas arbitrales que existían en cada dependencia y resulta importante señalar la prohibición a los sindicatos burocráticos de adherirse a las centrales obreras.

⁵¹ D.O.F. 5 de diciembre de 1938, México.

Con ordenamientos más de carácter laboral, se intenta garantizar ciertos derechos, a cambio cierta lealtad al proyecto político en turno y se subordina la idea de disponer de cuerpos profesionalizados que, con sus habilidades y vocación, favorezcan el servicio y las tareas de la institución, no tanto lo relativo a las personas. Sin embargo, esas capacidades profesionales empiezan a ser necesarias de frente a una administración más compleja.

En 1942 Lucio Mendieta y Núñez elaboran un proyecto para la creación de un Instituto de Administración Pública, entre cuyas tareas estaba proponer los cambios para mejorar la función pública y definir los contenidos de las carreras relacionadas con el campo de la Administración Pública. Este proyecto se materializa años después, en 1955, con la creación del Instituto de Administración Pública que tiene carácter de Asociación Civil, y una de sus funciones prioritarias era la de incidir en la profesionalización del servicio público.

Con la creación de la Comisión Intersecretarial en 1943 se plantea la necesidad de revisar las tareas que llevaban a cabo los servidores públicos, instituyéndose un organismo encargado de suprimir aquellos servicios. Se mantiene de ese modo, la preocupación para que los servidores fueran personas honorables.⁵²

Como apoyo al crecimiento y diversificación de la función gubernamental, hacia la mitad de 1950, la Universidad Nacional Autónoma de México establece la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales (ahora Facultad), en la cual se instauró la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.⁵³

En 1960 durante el gobierno de Adolfo López Mateos, se presentó el proyecto de adición del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, se publica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (que sustituye al Estatuto) y se crea, sobre la Dirección de Pensiones Civiles para el Retiro, en Instituto de Seguridad y Servicios

⁵² Secretaría de la Presidencia, Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971 - 1976, México, 1977, p.24.

⁵³ Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Asociación Nacional de Estudiantes de Ciencia Política y Administración Pública.

Sociales para los Trabajadores del Estado, ISSSTE. (encargado de dar servicio a los burócratas federales y sus dependientes)⁵⁴

Es hasta este momento, cuando se distingue a los empleados públicos de otro tipo de trabajadores, colocándose bajo un régimen jurídico - político especial. Se privilegia el liderazgo sindical a cambio de la lealtad al presidente: una vez más el control político cobra relevancia sobre la profesionalización de los servidores públicos. La base de la permanencia y el ascenso son los años de servicio y sólo formalmente la capacidad.

En 1965, la Comisión de la Administración Pública, dentro de la Secretaría de la Presidencia, formuló una estrategia global para mejorar la eficiencia en el funcionamiento del sector público. De esta Comisión nació el "Programa de Reforma Administrativa 1971-1976" cuyo propósito fue lograr la reorganización de los sistemas administrativos de recursos humanos, mediante la aplicación de métodos de planeación, empleo, capacitación, desarrollo de personal, administración de sueldos y salarios, relaciones laborales e información estadística del personal público.

En el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970 - 1976), la idea central parte de la percepción de que el poder ejecutivo contaba con bastas tareas encomendadas al Estado, con un aparato burocrático constituido, en ese entonces, por más de 850 entidades paraestatales, resultaba necesario reorganizar su coordinación⁵⁵; para ello se crea la Dirección General de Estudios Administrativos, dependiente de la Secretaría de la Presidencia, cuya labor primordial fue asistir técnicamente la elaboración del Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal. (de la administración central y descentralizada y la participación estatal mayoritaria)

Dicho censo fue publicado en 1975 por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, ⁵⁶ integrada intersecretarialmente. La presidía la Secretaría de Gobernación con la participación de titulares y suplentes de las Secretarías de

⁵⁴ Semanario Judicial de la Federación, T.XXV, p. 918, en Haro Belchez, Ob. Cit. p.51.

⁵⁵ Ibid. pp. 46-47. A fin de contar con un órgano adecuado para coordinar las actividades de la reforma administrativa, la Secretaría de Presidencia creó la Dirección General de Estudios de Presidencia y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social. La primera sustituyó a la CAP.

⁵⁶ Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, 1975, Dos Tomos, México, 1976.

Hacienda y Crédito Público, de Trabajo y Previsión Social, de la Presidencia y del ISSSTE, junto con representantes de la FSTSE.

En enero de 1971 se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, cuyo resultado fue la promulgación de acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, donde se fijaron las bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal; el cual tenía como propósito lograr la reorganización de los sistemas administrativos de recursos humanos, mediante la aplicación de métodos de planeación, empleo, capacitación, desarrollo de personal, administración de sueldos y salarios, relaciones laborales e información estadística del personal público.

Lo anterior para dar respuesta a los ordenamientos constitucionales contenidos en el artículo 123, apartado B, fracciones VII y VIII:

VII. "La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará Escuelas de Administración Pública".

VIII. "Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

En 1972, la política de justicia social impulsa el establecimiento del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado, el FOVISSSTE⁵⁷ en concordancia con el Fondo de Vivienda para los Trabajadores. INFONAVIT

En el período de gobierno de 1976-1982, llevado a cabo por José López Portillo, destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el "Programa General para Mejorar la Administración y Desarrollo de Personal al Servicio del Estado", cuyo objetivo fue modificar los procedimientos de selección, promoción, remuneración y capacitación de personal; así como las tres disposiciones fundamentales de la acción gubernamental:

⁵⁷ Decreto por el que se reforma el inciso f, de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 Constitucional en el Diario Oficial de la Federación, 10 de noviembre de 1972.

La base jurídica del Programa de Reforma Administrativa 1977 - 1982, que se refiere a la implementación del Sistema Nacional de Planeación, estaba constituida por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la Ley General de Deuda Pública, cuyas iniciativas, fueron enviadas de manera simultánea por el presidente José López Portillo al inicio de su mandato.

Se crearon los Comités Técnicos de la Administración y Desarrollo de Personal con una visión de sistema integral, confirmada por los subsistemas de: planeación de recursos humanos, empleo, remuneraciones, relaciones laborales, capacitación y desarrollo, y evaluación. Para la implementación y toma de decisiones en ese sistema, había una correspondencia en la cúspide entre la Presidencia de la Secretaría de Gobernación y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado FSTSE, así como en cada dependencia y entidad, entre Titular, el Secretario General del Sindicato, la Oficialía Mayor y la Dirección General de Personal. Esta forma de actuación respecto del personal público, con el tiempo se vio truncada.

En suma las dos últimas etapas de la reforma administrativa, la de 1971-1976 (Luis Echeverría) y la de 1976 -1982 (José López Portillo) fueron decisivas para el mejoramiento de la administración pública mexicana. No obstante, los logros alcanzados no fueron consolidados en el establecimiento del Servicio Civil de Carrera.

Durante el desarrollo de la Reforma del Estado 1982 – 2000 se establecieron en la administración pública mexicana cuatro tendencias contemporáneas:

- a. Privatización de las empresas públicas;
- b. La simplificación administrativa;
- c. La descentralización administrativa, y
- d. La endo-privatización de los servicios públicos (modernización administrativa con enfoque de cálida, planeación estratégica y reingeniería de los procesos)⁵⁸

⁵⁸ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan. Nuevas tendencias de la Administración Pública Mexicana. De la privatización a la endoprivatización.

El tema de la profesionalización lo retoma el gobierno durante 1982-1988. Con estos antecedentes en materia federal, se creó en 1983, la Dirección General de Servicio Civil perteneciente a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto con facultades para fijar políticas sobre la gestión de recursos humanos en la Administración Pública Federal.

En ese mismo año se creó la "Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal",⁵⁹ con el propósito de lograr la modernización de los sistemas de administración del personal público, mediante el fomento de la vocación de servicio del personal federal y promoviendo su capacitación permanente. En el acuerdo se enuncia el Servicio Civil de Carrera sin definirlo, se involucra a los Estados y municipios sin prever mecanismos de coordinación, pero sobre todo se le otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto la facultad de proponer las medidas que aseguren "la correcta ejecución de las decisiones....."⁶⁰, asimismo, la de formular un programa de Servicio Civil para la propia administración, con el propósito de lograr la modernización de los sistemas de administración de personal público, mediante el fomento de la vocación de servicio del personal federal y promoviendo su capacitación permanente.

Se integró con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Educación Pública y el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), dicha Comisión era presidida por la Secretaría de Programación y Presupuesto, tenía a su cargo entre otras cosas, la de promover la realización de programas específicos del servicio civil de carrera. Esta no llega a operar por la resistencia de los grupos políticos involucrados.

⁵⁹ Secretaría de Gobernación. Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 29 junio 1983.

⁶⁰ CASTELAZO, José R. Nuestra Clase Gobernante, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Investigaciones en Administración Pública, 1985.

En ese sexenio se publica el "Quién es quien en la Administración Pública de México"⁶¹ que se refería a los funcionarios que ocupaban los cargos de Director General hasta Secretarios de Estado. Posteriormente, se publicaron los Diccionarios Biográficos del Gobierno Federal que incluían al Personal Directivo mencionado, tanto de carácter administrativo como sustantivo, de los tres poderes de la Unión; esta información biográfica solo tuvo fines de difusión. Su análisis estadístico y cualitativo, no tuvo consecuencias político-administrativas; en otros términos no generó decisión alguna sobre la profesionalización.

Durante 1988 -1994, la "buena" administración de personal era la que menos gastaba y la que menos plazas tenía; por ello se instrumentó la política de congelamiento de plazas, no sustitución de vacantes, y sobre todo, recortes presupuestales. La Unidad de Servicio Civil en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ya había desaparecido la de Programación y Presupuesto) era la más eficaz de esta política, tal situación continúa y se perfeccionó con el siguiente sexenio.

En este entorno, los procesos de reclutamiento y selección, la inducción al puesto, la capacitación y desarrollo, significaban inversiones de largo plazo, pero demandan erogaciones inmediatas que el gobierno no estaba dispuesto a realizar, pues no tenían cabida en esta política. Comenzaba la sangría de Recursos Humanos del servicio público hacia un destino incierto mediante la estrategia inducida desde el poder, eufemísticamente denominada "retiro voluntario".⁶²

2.2.3. Situación contemporánea.

México, como miembro de la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), desde 1994, habría de adoptar la política de profesionalización del servicio público recomendado por los países integrantes; hasta ese momento nuestro país era omiso en el cumplimiento de tal disposición; en el gobierno de Ernesto Zedillo, se contempló la necesidad de establecer esta figura en la agenda presidencial, a través

⁶¹ Presidencia de la República, Quien es quien en la Administración Pública de México, México 1983.

⁶² La estrategia "retiro voluntario" consiste en promover que los servidores públicos con determinada antigüedad adelanten su retiro, para que con ello, puedan jubilarse anticipadamente, así, su plaza queda vacante y no es cubierta por ningún otro funcionario.

de la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 a cargo de la extinta Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien tenía la encomienda la elaboración del proyecto de ley respectivo.

El 28 de abril de 1998 el Senado de la República admite una iniciativa de Ley para la Profesionalización y evaluación del Desempeño de los servidores Públicos de la Administración Pública Federal Descentralizada.⁶³ Esta iniciativa confirmó la necesidad de impulsar y promover la profesionalización de la labor pública, iniciando la aplicación de un sistema coherente de administración de los recursos humanos en el sector público.

La propuesta establece que el sistema de profesionalización estaría basado en determinantes de mérito y en la igualdad de oportunidades, identificando los principios normativos para realizar el reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, capacitación, entrenamiento, desarrollo, separación de los servidores públicos y otorgamiento de estímulos.

La cual pereció en comisiones y ni siquiera fue dictaminada, evidentemente no estaban dadas las condiciones políticas para su impulso a final de sexenio. Sin embargo tal iniciativa sirvió de base a la actual Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, aprobada el 23 de abril de 2003. La estructura básicamente es la misma, cabía la denominación de algunas instancias como la "Comisión Técnica" por "Consejo Consultivo"; a los "Comités" de las dependencias se les agrega que serán "Técnicos de profesionalización y selección"; se modifica el término "Reclutamiento" por el de "Subsistema de Ingreso"; el de "Capacitación y educación formal" por el "Subsistema de capacitación y certificación de capacidades", entre otras.

El año 2000 se da un cambio para el sistema político administrativo mexicano: el Partido Revolucionario Institucional es desplazado del Poder Ejecutivo Federal, esta circunstancia da las condiciones políticas adecuadas al establecimiento de una Ley del

⁶³ Senado de la República. Iniciativa con proyecto de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada, Diario de Debates, 28 de abril de 1998.

Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Centralizada. En la Administración actual, el Jefe del Ejecutivo Federal, mediante la oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, presenta el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental.⁶⁴

Sus elementos claves son: 1. Concentrar a todos los servidores públicos en un propósito (focus); 2. Orientado a generar resultados que añadan valor al gobierno y a la sociedad y 3. Tomar en cuenta el entorno en el que participa, afecta e impacta a la administración pública federal.

Asimismo, se creó la Agenda Presidencial de Buen Gobierno para transformar los esquemas tradicionales del quehacer público, su segunda línea de acción se refiere a la profesionalización del sector público, obedeciendo a que antes no contaba con un sistema de desarrollo integral de los funcionarios, lo que evidenciaba la falta de planeación estratégica del personal, poca capacitación y no enfocada a objetivos, falta de detección de necesidades, ausencia de vocación de servicio, sin actuación conforme a valores en amplios sectores y falta de un sistema sólido de remuneraciones y de incentivos para crecer, consulta y participación, lo que en muchas ocasiones generaba frustración. Esta línea de acción pretende atraer y retener al personal mas motivado, capacitado y comprometido con la sociedad.

Al respecto, se considera que el fenómeno de la alternancia política partidista en el marco de un sistema democrático, ha jugado un papel de primer orden, a partir de la idea de construir desde ahora una burocracia profesional, que esté más allá de todo interés partidario y que garantice la continuidad en las políticas y servicios para la ciudadanía.

Tales condiciones han derivado en la creación de una Ley en la materia, proveniente del Poder Legislativo impulsada por el Poder Ejecutivo Federal y consensuada por todos los partidos políticos para consolidar la instauración de un Servicio Profesional de Carrera en México.

⁶⁴ Gobierno de la República. Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental. Ramón Muñoz Gutiérrez, 2001.

2.2.3.1. Aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento.

La multiplicidad de intentos que se han venido dando por crear las bases jurídicas para un Servicio Profesional de Carrera en México, se formaliza con la aprobación de la: *Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal*.

El pasado 10 de abril de 2003 el congreso de la Unión, aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, esta Ley separa la carrera administrativa de la política y profesionaliza a los servidores públicos.

El decreto con el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal contempla la transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría de la Función Pública. (SFP)Y dentro de esta nueva secretaría, se ha creado la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal encargada de coordinar los esfuerzos para su implantación, se instaló el Consejo Consultivo del Sistema, se instalaron los Comités técnicos de Profesionalización y Selección y se desarrolló el Registro Único de Servidores Públicos. (RUSP)⁶⁵.

La Ley establece las bases de organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la administración pública federal centralizada.

El *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2004, implica la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera. Es decir, a partir de su publicación, ninguna persona deberá ingresar a la Administración Pública Federal en los puestos de Enlace a Director General, sino es mediante su participación en un concurso por convocatoria pública y abierta, y en la que los interesados acrediten que tienen el perfil y las capacidades que el puesto en concurso requiere.

⁶⁵ Se desarrolló la base de datos que comprende el recurso humano de 232 instituciones que forman parte del Registro Único de Servidores Públicos con datos básicos definidos para la primera fase.

De igual manera, este Reglamento, explica la forma de implantar los siete subsistemas que contempla el Sistema, así como el nivel de coordinación que tendrá la SFP con las demás dependencias de la Administración Pública Federal responsables de la implantación del Sistema.

2.2.3.2. Estructura y Alcance del Servicio Profesional de Carrera.

El sistema es abierto y parte de la intención de atraer a los mejores candidatos para ocupar cargos en la administración pública federal.

La ley confirma que no podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio.

En lo referente al ámbito de aplicación se dirige a las instituciones de la Administración Pública Centralizada. Este grupo está conformado por 18 dependencias del Ejecutivo Federal y 65 órganos desconcentrados.

Respecto a la aplicación de la ley, desde la óptica de los niveles de responsabilidad, se establece un acotamiento a seis niveles organizacionales:

- a) Enlace desde nivel 14
- b) Jefaturas de departamento
- c) Subdirecciones de área
- d) Direcciones de área
- e) Direcciones generales adjuntas, y
- f) Direcciones generales

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece en su artículo 8º. que en el ámbito del Servicio Profesional de Carrera podrá hacerse extensivo a instituciones públicas de la Administración Pública descentralizada, bajo el esquema de convenios de adhesión casos de excepción institucional como la totalidad del personal de la Presidencia de la República, los

Secretarios de Estado, Jefes de departamento administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos, así como, los miembros de las Fuerzas Armadas, del Sistema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a este; el personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior, de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, entendidos estos últimos como el personal que conforma las unidades administrativas que adscritas a Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de órganos desconcentrados y equivalentes, que se desempeñen un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel; aquellos que estén asimilados a un Sistema Legal de Servicio Civil de Carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

Establece los derechos de los servidores públicos de carrera, entre los cuales figuran principalmente: la estabilidad y permanencia en el servicio con base en el mérito, remuneración correspondiente al cargo, acceder a un cargo distinto con base en el mérito y evaluación y capacitación conforme a la ley y conocer de los resultados. En lo referente a las obligaciones: desarrollar sus funciones con base en los principios rectores del Sistema, participar en las evaluaciones establecidas para permanencia y desarrollo en el Sistema, aportar elementos para la evaluación de su desempeño, participar en la capacitación obligatoria, guardar reserva de la información, documentación y de los asuntos que conozca.

Se instaló un cuerpo colegiado denominado Comité Técnico de Profesionalización y Selección, que en términos de la ley en comento, es el responsable de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de cada dependencia así como de la conducción de los procesos de reclutamiento y selección. Atribuciones que están fijadas en el reglamento de la ley citada.

Por otro lado, las instituciones públicas sujetas al Servicio Profesional de Carrera, para poder dar inicio a sus procesos de reclutamiento y selección, deben haber

concluido con los trámites correspondientes al registro de su estructura ante la Secretaría de la Función Pública.

2.2.3.3. Ventajas y desventajas.

El Servicio Profesional de Carrera no es la solución a todos los problemas gubernamentales, por lo que deben evaluarse sus ventajas y desventajas antes de tomar la decisión de adoptarlo.

Entre las **ventajas** se encuentran la eliminación de la cultura de la lealtad individual; la generación de seguridad laboral con base al mérito; la preservación de la memoria institucional; la capacitación a los funcionarios de manera permanente y continua; resultados que inciden en ganancias de productividad y, por último, la factibilidad de su implementación.

Por lo que se refiere a las **desventajas**, tenemos la disminución de oportunidades de empleo para quienes no están dentro de los sistemas; la ineficiencia provocada por la estabilidad laboral; la parcialidad en los sistemas de selección y evaluación; la complejidad de las instituciones; el aislamiento, la discrecionalidad y la inmovilidad.

2.3. Experiencias del Servicio Profesional de Carrera en México.

Ante la importancia de contar con personal capacitado y con vocación de servicio, en forma separada se han realizado diversos intentos de profesionalizar los mecanismos de reclutamiento, selección, contratación y capacitación del personal del servicio público, que representan esfuerzos institucionales por mejorar la función pública.

En México ha sido instituida la carrera administrativa bajo el nombre de Servicio Profesional de Carrera, sin embargo tradicionalmente se le conoce como Servicio Civil de Carrera, precedida por experiencias en diferentes instituciones.

2.3.1. Experiencias Federales.

En la Administración Pública Federal: El Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores; el Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública; el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal; en instituciones autónomas como el Instituto Federal Electoral, el Sistema de Especialistas en Hidráulica en la Comisión Nacional del Agua; la Profesionalización del servidor público en la Procuraduría Agraria; el Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía en Informática; el Servicio Civil de Carrera del Servicio de Administración Tributaria; el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación; y los procesos de selección para ocupar cargos de Director General de la Secretaría de Desarrollo Social.

2.3.1.1. Servicio Exterior Mexicano.

De acuerdo al artículo 1ro. de la Ley que lo regula, "El Servicio Exterior Mexicano (SEM), es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado encargado de representarlo en el extranjero. Asimismo, es el responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".⁶⁶

El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de la política exterior que señale el Presidente de la República, de conformidad con sus facultades constitucionales."⁶⁷

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mantendrán coordinación con la Secretaría para el ejercicio de acciones en el exterior.

⁶⁶ <http://www.sre.gob.mx/>

⁶⁷ Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicada en el D.O.F. del 04 de enero de 1994, y sus últimas reformas lo fueron el 25 de enero de 2002.

Surge en 1974, con la creación del Instituto Matías Romero, con el propósito de brindar capacitación y formación de diplomáticos. Los cursos de formación, capacitación y actualización se han dirigido, principalmente, a los diplomáticos mexicanos y otros funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Y ésta a su vez, por medio del Instituto atiende las demandas de cooperación en materia de formación diplomática de otras naciones.

Una de las funciones sustantivas del Instituto es coordinar los procesos de la evaluación académica en los concursos de ingreso y ascenso del Servicio Exterior Mexicano.

En la Ley del Servicio Exterior Mexicano se menciona que este instituto es el órgano desconcentrado de la Secretaría, cuyo objetivo consiste en preparar recursos humanos de alto nivel analítico y técnico en los temas y materias de utilidad para la política exterior de México, cuyo titular será un embajador de carrera del servicio exterior.

El Capítulo II de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, por su parte, establece cómo se integra el Servicio Exterior Mexicano, mismo que comprende la rama diplomático-consular y la rama técnico-administrativa.

El personal de carrera de ambas ramas, según el artículo 6 de la misma Ley, es permanente y su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México.

2.3.1.2. Servicio Profesional Electoral.

La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y de su Servicio Profesional Electoral (SPE) deriva del mandato constitucional introducido por la reforma política de 1989-1990, que estableció la obligatoriedad a la autoridad electoral de organizar los comicios federales basado en un cuadro de funcionarios profesionales.

En el contexto del acuerdo de las fuerzas nacionales de avanzar en la democratización del régimen político, la construcción de un servicio civil electoral constituía un imperativo para forjar una autoridad electoral objetiva, cierta, legal, independiente e imparcial en su funcionamiento, así como eficaz para garantizar la celebración periódica de elecciones ajustadas a los cánones democráticos.

El diseño del Instituto Federal Electoral distingue tres tipos de órganos, según su carácter funcional: los directivos, es decir, aquellos emisores y garantes de las directrices institucionales, los ejecutivos, responsables de la implementación de directrices y de las actividades sustantivas de la organización electoral y de vigilancia, encargadas de dar seguimiento al levantamiento y actualización de las bases de registro y del otorgamiento de la credencial.

El modelo de Servicio Profesional Electoral, se configura a partir de cinco subsistemas diferenciados y regulados por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral:

1. Incorporación: Se sustenta en el concurso público de oposición como vía primordial y de mayor peso para el ingreso de los aspirantes, y como vía exclusiva para el ascenso vertical, el cual, además de útil para el reclutamiento de los mejores talentos para plazas vacantes, otorga vigencia al valor de la igualdad de oportunidades.
2. Formación: Piedra angular de la profesionalización, que se materializa en un programa permanente y de aplicación obligatoria, enfocado a la formación de competencias profesionales generales y específicas (por cargo y puesto) así como una deontología propia, impulsora del deber ser y la identidad institucional.
3. Evaluación del desempeño: Mecanismo de comunicación prospectiva que enfatiza el cumplimiento de las metas programadas y la congruencia con la axiología institucional y el trabajo colaborativo, con el propósito de posibilitar la auto-observación y el desarrollo individual y colectivo.
4. Promoción: Vincula el otorgamiento de los estímulos selectivos (titularidad, incentivos y movilidad horizontal) a la gestión observable y medible de los funcionarios dentro de la institución.

5. Sanción: Orientado mas a disuadir las conductas irregulares que ha castigarlas, establece una serie de causales y figuras bien tipificadas así como procedimientos que salvaguardan los derechos de los funcionarios.

La construcción del Servicio Profesional Electoral fue posible gracias a la combinación de varios factores:⁶⁸

- Un marco regulatorio específico (El Estatuto del SPE) que prescribe en tiempo, forma y lugar las operaciones básicas de los subsistemas.
- Un área ejecutiva, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral DESPE, que administra centralmente los cinco subsistemas, evita costos internos de transacción y, por ello, puede concretar en esquema operativo integral.
- Un marco jurídico abundante (el COFIPE) que centraliza el funcionamiento institucional bajo cadenas de mando directivo (la Comisión del Servicio Profesional Electoral y el Consejo General)

El modelo y operación del Servicio Profesional Electoral se han colocado como referente obligado en los esfuerzos que otras instituciones locales y federales desarrollan para profesionalizarse. Su singularidad no estriba en su diseño, sino en la relevancia que tiene la profesionalización en el esquema institucional de ser una tarea sustantiva a la par de las otras. En cambio, más significativo resulta por los desafíos de su implementación: Demostrar que era posible construir un Servicio Civil en un contexto predemocrático, carente de experiencias exitosas y significativas cercanas, y urgido de aportar una solución técnica al reparto del poder, el más político de los problemas.

2.3.1.3. Servicio Fiscal de Carrera.

El Sistema de Administración Tributaria surge en 1997 como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de autoridad fiscal con atribuciones y facultades vinculadas con la determinación y

⁶⁸ Documento presentado en el 5to. Foro Global sobre Reivindicación del Gobierno; México, D.F. 4 de noviembre 2003.

recaudación de las contribuciones federales; para ello gozará de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

Encamina sus acciones organizacionales en torno a la profesionalización mediante el Servicio Fiscal de Carrera. En éste se reconoce la vocación de servicio, conocimientos, experiencia y deseos de superación profesional del personal, mediante un proceso de capacitación y desarrollo integral, así como un esquema adecuado de remuneraciones y prestaciones que propicie la permanencia y desarrollos de sus cuadros técnicos, operativos y profesionales.

Dentro de las bases normativas y organizacionales que contemplan al Servicio Fiscal de Carrera se encuentran:

- La Ley de Servicio de Administración Tributaria
- El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria
- El Estatuto Fiscal de Carrera, y
- El Plan Estratégico 2002.

Dicha normatividad contempla lo siguiente:

Propone contar con una nueva estructura organizacional que impulse los valores de honestidad, calidad, transparencia, y vocación de servicio, apegada a la ley y con personal altamente calificado; a raíz de este objetivo se parte como una de las estrategias: Rediseñar y llevar a la práctica el Servicio Fiscal de Carrera.⁶⁹

El Servicio Fiscal de Carrera es un sistema de administración de recursos humanos que regulan el ingreso, la permanencia de los mejores elementos, las oportunidades de desarrollo y la separación de los funcionarios fiscales de carrera, con base en el desempeño profesional, atendiendo los criterios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por merito.

Tiene por objeto dotar al Sistema de Administración Tributaria de funcionarios fiscales de carrera calificados, profesionales y especializados, para cumplir con eficiencia las obligaciones que le fija la Ley.

⁶⁹ Plan Estratégico 2002.

Se rige por los principios de:

1. Igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, con base en la experiencia, desempeño, aptitudes, actitudes, conocimientos y capacidades de los funcionarios fiscales de carrera;
2. Especialización y profesionalización en cada actividad, conforme a un catálogo de puestos específicos, en el que se determina la naturaleza, funciones, adscripción, requisitos, salario y prestaciones de cada puesto.
3. Retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad y acordes con el mercado de trabajo, que sean suficientes para asegurar el Servicio de Administración Tributaria la contratación y la permanencia de los mejores funcionarios fiscales de carrera.
4. Capacitación y desarrollo integral de carácter obligatorio y permanente, relacionados con la actividad sustantiva y operativa del Servicio de Administración Tributaria y la promoción de los funcionarios fiscales de carrera, a fin de asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios, y
5. Promoción de los principios éticos y valores de los funcionarios fiscales de carrera, establecidos en los Códigos de Conducta del SAT y el de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

El Servicio Fiscal de Carrera esta integrado por los procesos de ingreso, plan de carrera, formación, certificación, evaluación del desempeño, esquema de puntaje, retribuciones y separación.

2.3.2. Experiencias Estatales.

Actualmente en nuestro país se cuenta con experiencias en el Gobierno Estatal como Aguascalientes, Querétaro, Chiapas, Michoacán, Hidalgo, Veracruz, Zacatecas y Tlaxcala.

2.3.2.1. Aguascalientes.

Dentro del Plan Estatal de Desarrollo 1998 – 2004, se estableció dentro del eje uno, llamado “Un Gobierno al Servicio de la Sociedad”, entre otras, las siguientes visiones:

- Que se reconociera la actual administración, como un gobierno que desarrolla al máximo el capital humano de todos los servidores públicos;
- Como gobierno moderno, profesional, eficiente y con vocación de servicio y
- Como gobierno que se centra en resultados, no en esfuerzos.

Para lograr lo anterior, el gobierno estatal tomo como decisión implantar el servicio Civil de Carrera como el modelo idóneo que le permitiera alcanzar esa visión.

Regulado por Ley de Servicio Civil de Carrera Civil de Carrera para el estado de Aguascalientes⁷⁰, que busca:

- Establecer las bases y lineamientos para un óptimo funcionamiento del sector público. Desarrollo, especialización, profesionalización y control y evaluación de los servidores públicos.
- Aplica para servidores públicos del Poder Ejecutivo, de los municipios y organismos públicos descentralizados.
- La Secretaria de Administración Pública del Estado y la Comisión Permanente es la responsable de la profesionalización del Servicio Civil de Carrera.

El programa tiene cuatro objetivos. Primero busca certificar en materia de competencias a los servidores públicos para poder dar paso al nombramiento oficial como servidores públicos de carrera. Esta certificación incluye las llamadas competencias genéricas y específicas.

En segundo término, se pretende realizar una evaluación periódica del desempeño que permita al funcionario continuar en el servicio publico con base única y exclusivamente al mérito.

⁷⁰ Decreto número105, 06 de noviembre de 2001.

En tercer lugar, el programa busca definir los mecanismos necesarios para transparentar el ingreso de los futuros servidores públicos estableciendo como vía primordial para el ingreso al servicio civil de carrera, el "Concurso de oposición" que tiene como objetivo lograr que ingresen los mejores hombres y mujeres en base estrictamente a sus meritos; entendidos estos como la experiencia, los conocimientos, las habilidades técnicas y conductuales demostradas. Es decir, no solo norma al empleo actual, sino al futuro. Así, la Ley de Servicio Civil de Carrera no ofrece permanencia, sino estabilidad en el empleo, o como lo denominan los funcionarios encargados del programa en Aguascalientes, permanecía con base al mérito.

Finalmente, el Sistema de Servicio Civil debe contemplar de manera amplia el plan de carrera de funcionarios, o lo que el modelo francés menciona como el plan de vida laboral; dado que una vez que los servidores públicos logren su permanencia con base al mérito también tendrán la oportunidad de hacer carrera dentro del servicio público.

Alcance y estado actual del programa.

Para los efectos de la instrumentación del programa, la franja de servidores públicos que entran en Servicio Civil de Carrera es de 596. La cobertura se reserva a los Jefes de departamento, Subdirector de área y Director de área. Estos funcionarios representan un 14% del total del empleo público del poder ejecutivo estatal y casi la mitad del empleo de confianza. En este sentido, el gobierno del estado de Aguascalientes define tres tipos de empleados públicos: el funcionario de mando superior considerado de confianza (parte del esquema tradicional de designación política sin regulación específica y por tanto el sector más vulnerable), el funcionario perteneciente al Servicio de Carrera (sujeto de la ley de Servicio Civil) y finalmente el empleado de base. (regido por las condiciones generales de Trabajo estipuladas entre el sindicato y el Gobierno del Estado)

2.3.2.2. Tlaxcala.

Teniendo como fundamento el Plan de Desarrollo Estatal 1999 – 2005, que marca al Servicio Civil de Carrera como una de las acciones de la Alianza para una administración eficiente, el estado de Tlaxcala inicio la implementación de este, con un diagnóstico preliminar en dos ámbitos el jurídico y el administrativo⁷¹. En el primero, si bien se contaba con disposiciones en materia laboral, de modo análogo al resto de las reglamentaciones presentes en otras entidades federativas, ser refería exclusivamente a la organización del empleo de base, también se encontró el fundamento legal que posibilitó su realización.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala:

- I. Faculta a la Oficialía Mayor de Gobierno a emprender acciones para sentar las bases de un sistema de Servicio Civil de Carrera.
- II. Aplica para los cuerpos de seguridad pública
- III. La dependencia responsable es la Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría y Ayuntamientos.
- IV. Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios:
- V. Establece su implementación para el personal de confianza tendría como objetivo únicamente la mejora del servicio, a diferencia del dirigido a personal de base que implica además la inamovilidad del empleo.

En el segundo, se requería fortalecer la gestión de recursos humanos, pues no existían mecanismos que permitieran el desarrollo de los servidores públicos, que promovieran el ascenso, el reconocimiento o la evaluación de desempeño, por lo que su trayectoria se veía empobrecida por la falta de desarrollo de sus capacidades y por lo tanto el incumplimiento de sus metas y objetivos con la calidad esperada.

En este contexto, se planteo la necesidad de generar un programa de carrera para los mandos medios de confianza, que les permitiera tener un plan digno de vida laboral

⁷¹ Programa franco-mexicano de Cooperación Municipal (PFMCM) "El servicio Público de Carrera en las entidades federativas de México. La experiencia franco-mexicana", 1999-2003. Primera edición, septiembre 2004, p. 79-89.

en el servicio público, teniendo como objetivo formar cuadros de servidores públicos profesionales y estables en cada dependencia para apoyar la realización de las funciones y planes gubernamentales.

Programa de Servicio Civil de Carrera en Tlaxcala:

Tiene dos propósitos principales. El primero de ellos, otorgar la permanencia por el desempeño, esto ante el reconocimiento de una pérdida de experiencia laboral con cada cambio de gobierno. Es decir, en la medida que la planeación de largo plazo y la gestión diaria dependen de que el cuerpo de funcionarios encargados de ejecutar políticas públicas sea confiable y no sea removido al arbitrio o por el fin de sexenio, se necesita crear mecanismos transparentes que conformen la permanencia del servidor público.

El segundo propósito del programa es la profesionalización, regulando dicha permanencia mediante el establecimiento de un sistema integral de administración de personal. Es decir, que sin las bases jurídico-administrativas idóneas para reclutar, capacitar promover, sancionar y retirar a los funcionarios públicos, será imposible dar certeza a los funcionarios y a la organización que los emplea.

Alcance y estado actual del programa:

Aún se busca emitir una ley, cuya iniciativa actualmente se encuentra en una evaluación jurídica por parte del gabinete jurídico del gobierno del estado, existe el consenso de que este no es prerrequisito para profesionalizar al personal público, pero sí es importante para garantizar su continuidad y dar certeza a su aplicación. En este sentido, como primer paso se busca el diseño de técnicas administrativas óptimas para mejorar la administración del personal público.

Si bien se reconoce que deben hacer una política de descentralización en el manejo de los recursos humanos, al mismo tiempo se necesita una estrategia combinada que requiere que los puestos no se creen por crearse, sino que obedezcan a las necesidades del servicio, sean autorizadas bajo la óptica de la racionalidad administrativa y que incluso contemplen un perfil de competencia profesional del candidato.

La cobertura del programa, o franja de funcionarios en Tlaxcala incluye cuatro niveles: Jefes de Sección (nivel 7), Jefe de oficina, Jefes de departamento y Subdirector de área. Esta franja obedece a una delimitación de la función política de la técnica de acuerdo a la estructura vertical de los puestos. El número de servidores públicos a integrarse en este sistema es de 344.

Por otra parte, actualmente se trabaja en los nuevos organigramas, fichas técnicas de puestos de la definición de sus respectivas competencias y los programas de capacitación en habilidades genéricas y específicas. Se mencionan también el diseño de planes individuales de carrera que buscan identificar las posibles trayectorias de crecimiento que pueden tener los servidores públicos de acuerdo a su perfil profesional.

2.3.2.3. Estado de México.

Dentro del Plan de Desarrollo del Estado de México 1999 – 2005, hace referencia específica Servicio Civil de Carrera en el eje rector de la Modernización Integral de la Administración Pública, en el apartado del Desarrollo de la Función Pública y Ética en el Servicio Público, en las partes siguientes: Diagnóstico, Prospectiva, Objetivos, Políticas y Estrategias, como a continuación se detalla:

En el *Diagnóstico*, hace referencia al Servicio Civil de Carrera, primero, en lo que corresponde a la nueva Ley de los Trabajadores y Servidores Públicos del Estado y Municipios pero advierte que se necesitan desarrollar los instrumentos jurídicos y administrativos que permitan la instrumentación del Sistema de Profesionalización que establece la ley; segundo, que los programas de capacitación se han centrado en los servidores públicos operativos por ello, se requiere vincularla más a las funciones y requerimientos de los puestos específicos; tercero, confirma que, no existe un sistema integral de evaluación del desempeño de los servidores públicos que permita entregar con objetividad los estímulos; y, cuarto, se requiere mayor atención en la evaluación de los resultados y su impacto en la sociedad.

En la *Prospectiva*, hace referencia al Servicio Civil de Carrera en tres puntos: Primero, al referirse a la función pública dice que se promoverá el ingreso, la movilidad

y la permanencia del personal con base en el mérito y la idoneidad, como sustentos de un servicio civil o profesional de carrera administrativa; segundo, los servidores públicos contarán con los conocimientos, habilidades, y destrezas necesarias para el desarrollo efectivo y ético de sus funciones; y, tercero, la función pública se realizará con base en los principios de honestidad, eficacia, transparencia, legalidad y eficiencia frente a los ciudadanos, por medio de la rendición objetiva de cuentas y el apego a los códigos de conducta.

En los *Objetivos*, hace referencia al Servicio Civil de Carrera en siete de ellos:

1. Elevar la calidad de los servicios que se prestan a la población;
2. Mejorar la atención a la ciudadanía;
3. Fomentar la vocación de servicio, la ética y la profesionalización de los servidores públicos;
4. Realizar funciones de control interno, en un ámbito de respeto a los derechos laborales y a las organizaciones sindicales;
5. Diseñar un modelo para la operación de un Sistema de Servicio Civil o Profesional de Carrera Administrativa, un programa de capacitación y desarrollo del personal, que de manera integral y permanente, contribuya a lograr una mayor eficiencia, mejorar la capacidad de respuesta y la prestación de servicios;
6. Fomentar el apego de los servidores públicos a la ética y a los códigos de conducta; y,
7. Mejorar las condiciones de trabajo y contribuir a elevar los niveles de vida de los servidores públicos.

En cuanto a las políticas, hace referencia al Servicio Civil de Carrera en seis de ellas, las cuáles a continuación se anotan:

1. El servidor público será el eje fundamental para impulsar el mejoramiento organizacional y se promoverá un cambio de actitudes y aptitudes en el ejercicio de sus funciones;
2. La modernización de estructuras y normas de trabajo se vinculará con la profesionalización de los servidores públicos;

3. La filosofía del cambio organizacional se fundará en el desarrollo humano, a fin de propiciar eficiencia y la productividad en el servidor público;
4. La evaluación del desempeño y la productividad se basará en criterios medibles y normas definidas; reflejando estabilidad laboral, con reconocimientos, ascensos, estímulos y recompensas;
5. Ingreso, movilidad y permanencia de los servidores públicos, se determinará con base en el mérito y la idoneidad como fundamentos del Servicio Civil o Profesional de Carrera Administrativa; y,
6. Se fortalecerá el control preventivo y la evaluación de la gestión pública.

Finalmente, en cuanto a las estrategias, en seis se hace referencia al Sistema de Servicio Civil de Carrera, éstas son:

1. Implantación y operación del Sistema del Servicio Civil o Profesional de Carrera Administrativa, conjuntamente con el desarrollo de un sistema de competencias laborales;
2. Intensificación, reorientación y ampliación del programa de capacitación y desarrollo de personal, para impulsar la profesionalización de los servidores públicos;
3. Creación de instrumentos administrativos, que den soporte a los programas de profesionalización y al Sistema de Servicio Civil o Profesional de Carrera;
4. Ética en el servidor público mediante aplicación de códigos de conducta, que refuercen los valores y establezcan responsabilidades, obligaciones, incentivos y sanciones;
5. Fortalecimiento de mecanismos y organización de control gubernamental para garantizar el cumplimiento de códigos de conducta, rendición de cuentas y evaluación de la función pública; y,
6. Reorientación de funciones de control interno a un carácter más preventivo que correctivo, con énfasis en la evaluación de programas y servicios.⁷²

La experiencia que se tiene en este sentido es la creación del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del

⁷² Gobierno del Estado de México. 2000. *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999 – 2005*. pp. 169-179. Toluca, México.

Estado de México⁷³ como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Administración, teniendo por objeto planear, organizar, operar, controlar y evaluar los sistemas de reclutamiento, selección, inducción capacitación y evaluación del desempeño de los servidores público del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado y vincularlos con el régimen escalafonario, de conformidad con las disposiciones legales en la materia.

Con las siguientes atribuciones:

- I. Proponer políticas y procedimientos para el reclutamiento y la selección de aspirantes a ingresar a puestos con funciones operativas en las dependencias del poder ejecutivo del Estado
- II. Planear, ejecutar, controlar y evaluar el Sistema Integral de Capacitación y Desarrollo de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado, de conformidad con las disposiciones legales en la materia.
- III. Estructurar y ejecutar programas de capacitación, adiestramiento y desarrollo para los servidores públicos del poder ejecutivo del Estado a corto, mediano y largo plazo, con la participación que corresponda a las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.
- IV. Vigilar y evaluar los programas de capacitación, adiestramiento y desarrollo bajo su responsabilidad.
- V. Vincular los programas de capacitación y desarrollo con las necesidades de capacitación y adiestramiento de los servidores públicos y con las exigencias del servicio.
- VI. Evaluar el desempeño de los servidores públicos generales y de confianza con tabulador operativo y vincular los resultados con el régimen escalafonario.
- VII. Establecer y vigilar el cumplimiento de los programas e ascenso escalafonario, en coordinación con las instancias competentes, con base en las disposiciones aplicables en la materia.
- VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones legales.

⁷³ Acuerdo publicado en la Gaceta de Gobierno, Toluca lerdo Méx. el 25 de junio de 2003.

Posteriormente adscrito como órgano desconcentrado a la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración⁷⁴, con autonomía técnica para el ejercicio de sus atribuciones.

El Estado de México, cuenta con reglamentación en materia laboral y de responsabilidades, que contiene disposiciones que propician la institucionalización de un Servicio Profesional de Carrera.

⁷⁴ Acuerdo publicado en la Gaceta de Gobierno No. 44, Toluca lerdo Méx. 31 de agosto de 2004.

CAPITULO III

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

3.1. La Administración Pública Municipal.

El Municipio es una entidad política y una organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior. Por lo tanto, el municipio es la célula básica, como lo establece el Artículo 115 constitucional:

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...”

El Municipio, tiene tres elementos básicos:

- Población.- Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
- Territorio.- Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del municipio. La porción del territorio de un Estado que de acuerdo a su división política, es un ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
- Gobierno. Como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

3.1.1. El Ayuntamiento.

En términos de la fracción I del artículo 115 Constitucional, el Ayuntamiento, es el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio. El ayuntamiento se elige por elección directa, en los términos establecidos en la Ley Orgánica Municipal y dura en su cargo tres años. Se integra por:

1. El Presidente Municipal.
2. El Síndico o Síndicos.
3. Los Regidores.

Algunas de las atribuciones que tiene conferidas el Ayuntamiento en el Art. 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, específicamente tenemos que este se involucra directamente con la satisfacción de las necesidades básicas de la población que gobierna, como son:

- I. Formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.
- II. Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales.
- III. Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- IV. Nombrar y renovar al secretario del ayuntamiento, al tesorero municipal, al jefe de la oficina de obras y servicios públicos, al comandante de policía y demás funcionarios de la administración pública, a propuesta del presidente municipal.
- V. Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio.
- VI. Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos municipales.
- VII. Presentar oportunamente al congreso local las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos.
- VIII. Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.
- IX. Celebrar convenios con las dependencias federales, estatales y con otros ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- X. Aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal.

- XI. Intervenir de acuerdo con las leyes federales y estatales en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- XII. Fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.

3.1.1.1. Funciones de los miembros del Ayuntamiento.

1. El Presidente Municipal

Es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal.

Sus principales funciones son:

- I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República, la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos municipales y las resoluciones del ayuntamiento.
- II. Realizar a nombre del ayuntamiento, todos los actos necesarios para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos.
- III. Informar anualmente a la población de la situación que guarda la administración municipal, detallando las actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino de los fondos públicos.
- IV. Nombrar y remover empleados y funcionarios cuya designación sea exclusiva del ayuntamiento.
- V. Llevar a cabo un control sobre la aplicación y el ejercicio de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos.
- VI. Vigilar la aplicación de los planes y programas estatales y municipales de desarrollo.
- VII. Vigilar que la administración y prestación de los servicios públicos se lleve a cabo de la mejor manera y con apego a los reglamentos.
- VIII. Aprobar la solicitud de permisos para el uso y aprovechamiento de las áreas públicas.

2. Los Síndicos

Son los encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en los que éste fuere parte. También son los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal, todo ello en observancia a la Ley Orgánica Municipal vigente. Sus principales funciones son:

- I. Vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales.
- II. Mantener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- III. Revisar y firmar los estados de cuentas de la tesorería municipal y remitirlos a la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso del Estado.
- IV. Vigilar que se presente oportunamente la cuenta pública para su revisión por el Congreso Local, así como los informes contables y financieros mensuales.
- V. Procurar el cobro oportuno de los créditos, multas y rezagos a favor del municipio.
- VI. Asistir regular y puntualmente a las sesiones de cabildo y actos oficiales.
- VII. Practicar a falta o en auxilio del ministerio público, las primeras averiguaciones sobre los hechos que hayan alterado el orden público.
- VIII. Comparecer y suscribir los contratos y de más actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el municipio.

3. Los Regidores

Son los miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal.

Sus principales funciones son:

- I. Asistir y proponer a las sesiones de cabildo las medidas que estimen más convenientes para atender los asuntos municipales.
- II. Asistir a los actos oficiales y atender las comisiones que por su cargo le sean conferidas.

- III. Presidir y desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento informando a éste de su resultado.
- IV. Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales.
- V. Vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad.
- VI. Presentar su programa anual de trabajo e informar al ayuntamiento acerca del cumplimiento de sus tareas.
- VII. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, cuando sean menores de treinta días, de acuerdo al orden de preferencia que el presidente determine.
- VIII. Citar a sesiones extraordinarias del ayuntamiento si no lo hace el presidente municipal.

3.1.1.2. Organización del Ayuntamiento.

1. Organización del Cabildo: El cabildo es la reunión de los integrantes del ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades.

Para el mejor desempeño de su trabajo, el cabildo funciona a través de sesiones y comisiones.

Sesiones:

- I. Las sesiones son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del gobierno municipal, las sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas.
- II. Las sesiones ordinarias se celebran mensualmente para que los miembros del ayuntamiento informen sobre el avance en el cumplimiento de su trabajo, o de acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica Municipal del estado.
- III. Las sesiones extraordinarias se realizan cuando lo solicita el presidente municipal o a petición de la mayoría de los regidores, para tratar algún asunto que requiera ser atendido con urgencia.
- IV. Las sesiones públicas son las que se realizan, generalmente, en forma ordinaria y periódica.

- V. Las sesiones privadas se realizan cuando el asunto a tratar es de competencia exclusiva para el ayuntamiento.
- VI. Las sesiones se deben llevar a cabo en el salón de cabildo. Cuando las sesiones se realicen en otros recintos como son cines, teatros o parques públicos, para la celebración de actos solemnes de carácter cívico, el ayuntamiento deberá hacer la declaración previa de recinto oficial.
- VII. Para que las sesiones de cabildo tengan validez se requieren que estén presentes puntualmente la mayoría de sus miembros y que la presida el presidente municipal, que tiene voto de calidad en caso de que exista empate.
- VIII. Los funcionarios municipales, por ejemplo el secretario y el tesorero, asisten a las sesiones de cabildo solamente para exponer los asuntos de competencia, sin tener derecho a voto.

Comisiones.- Tienen por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal. Las comisiones generalmente son las siguientes:

1. Hacienda Pública.
2. Gobernación y Reglamentos.
3. Seguridad Pública, Tránsito y Transportes.
4. Salud Pública y Asistencia Social.
5. Obras Públicas.
6. Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos.
7. Comercios, Mercados y Rastro.
8. Bienes Municipales y Panteones.
9. Agua y Saneamiento.
10. Electrificación.

El ayuntamiento en sesión de cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas de la comunidad municipal y propongan e implanten las medidas más convenientes para solucionarlos.

Los regidores comisionados deberán informar al presidente municipal acerca de los problemas encontrados y los asuntos que turnaron a las dependencias municipales para su trámite y solución correspondiente.

2. Organización Administrativa

Además de las comisiones, el ayuntamiento requiere de órganos administrativos suficientes para el buen cumplimiento de sus obligaciones y funciones. El número de órganos administrativos estará en función del tipo de municipio.

Todos ellos dependen directamente del presidente municipal.

Para el adecuado funcionamiento de las tareas de gobierno y administración es necesario establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del ayuntamiento y los servidores públicos que conforman el aparato público administrativo. Así, el Presidente Municipal dirigirá las tareas referentes a la administración pública municipal y los Regidores y Síndico(s) efectuarán las tareas de vigilancia.

3.1.2. Servicios públicos municipales.

Gabino Fraga, apunta que el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción determinada.⁷⁵

Por su parte, Acosta Romero señala que el Municipio no limita su actividad a la prestación de servicios, sino, que este realiza un sin número de actividades políticas, administrativas y culturales.⁷⁶

De acuerdo con Jorge Fernández Ruíz "servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares

⁷⁵ FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, 18ª Ed. México, Porrúa 1978.

⁷⁶ ACOSTA, ROMERO Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa 1983.

facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.⁷⁷

En este sentido, el servicio público municipal, son todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.

El servicio público municipal juega un papel muy importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida.

Las funciones y servicios configuran el entorno directo de responsabilidades públicas de la institución municipal, cuya delimitación obedece en primera instancia a la agenda específica de necesidades colectivas de la sociedad municipal y, en el aspecto jurídico, a las atribuciones que las constituciones federal y estatal le reconocen al municipio de manera exclusiva y concurrente.

Los servicios municipales están establecidos en el artículo 115 de la Constitución Federal y comprende los alcances siguientes:

- a) Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) Alumbrado Público.
- c) Limpia, Recolección, traslado tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

⁷⁷ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. "Derecho Administrativo". Editorial McGraw-Hill Interamericana Editores S.A. México 2002, p. 121.

- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómica de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de sus servicios a su cargo, los municipios observaran lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

De conformidad con el precepto constitucional señalado, los ayuntamientos deberán proveer lo necesario y que este dentro de sus posibilidades presupuestarios, para organizar la prestación de servicios públicos, para lo cual el ayuntamiento dispone de capacidades jurídicas.

3.2. La Modernización Administrativa Municipal.

Durante la última década, son cotidianos y numerosos los ejemplos de gobiernos municipales en México que han impulsado procesos de modernización administrativa. La implementación de nuevas tecnologías, la innovación en los procesos administrativos, la provisión indirecta de los servicios públicos, la corresponsabilidad de la obra pública con organizaciones sociales, entre otros muchos ejemplos, son muestra categórica del impulso que en esta materia han generado los ayuntamientos. De ser organizaciones relativamente simples, los municipios han transitado hacia organizaciones crecientemente complejas y especializadas. De esta manera, la especialización de sus funciones es un rasgo característico en prácticamente todas las materias, junto con la especialización de los órganos responsables de éstas, lo cual es particularmente notable en los municipios urbanos y metropolitanos.

Si bien se trata de un rasgo común en todos los municipios, la organización administrativa interna constituye un objeto esencial de la autonomía municipal. Es pertinente reiterar que la autonomía municipal tiene un origen y objetivo determinados, que no pueden desligarse conceptualmente ni en la práctica: por un lado, sustentada en el autogobierno; y por el otro, orientada por una finalidad específica que es el bienestar colectivo.

La evolución administrativa de los ayuntamientos se enfrenta así a factores internos y externos que limitan su consolidación y estabilidad como aparatos prestadores de funciones y servicios públicos. Su funcionalidad y eficiencia quedan así comprometidas y acotadas, independientemente de las iniciativas de modernización que en cada administración introduzcan sus autoridades y funcionarios.

Las administraciones municipales del país no han introducido a su práctica criterios explícitos de carácter funcional y técnico para determinar el ingreso, promoción y permanencia de su personal, como tampoco procedimientos que permitan su instrumentación apropiada. Las iniciativas estatales y municipales en esta dirección son todavía incipientes y excepcionales, no obstante que se trata de una problemática fundamental para la modernización institucional de los municipios. En gran medida, de aquí depende el soporte organizacional para que los municipios puedan responder a su creciente responsabilidad en la estructura del Estado.

La modernización Administrativa implica, entre otros aspectos, un incremento en la eficiencia de su capacidad de gobierno y administración, un factor fundamental lo constituye el capital humano con que cuenta dicho orden de gobierno, pues a mayor capacitación y profesionalización se tendrá mayor eficacia de la gestión pública municipal.

3.3. Profesionalización de Servidor Público Municipal.

Los sistemas de profesionalización son necesarios para impulsar la calidad de la administración, su capacidad instrumental, así como la continuidad y articulación eficiente con el desarrollo municipal.

La implementación de un Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos en el ámbito Municipal depende, entre otros factores, de la voluntad pública y de la definición de las políticas que definan las necesidades de la profesionalización, así como de la existencia de una Ley Estatal o Municipal que provean las garantías de estabilidad y durabilidad del servicio ya que los ayuntamientos poseen de hecho las competencias para instituir las condiciones organizativas de su régimen interior.

3.3.1. Importancia del Servicio Profesional de Carrera en las Administraciones Municipales.

Es importante que la administración pública municipal cuente con un sistema de administración de personal, ya que para cualquier organización sea pública o privada, el recurso humano es el más importante.

Según Michel Crozier⁷⁸, en una sociedad post-industrial, como la actual, el recurso esencial que hará la diferencia a largo plazo es la calidad, adaptabilidad y capacidad de desarrollo del recurso humano. "Administrar las organizaciones privadas, públicas y todas las instituciones colectivas en función de este carácter esencial del recurso humano implica un cambio profundo de razonamiento, especialmente difícil para un mundo administrativo profundamente marcado por tradiciones de control y reglamentación que estaban adaptadas a la sociedad industrial".⁷⁹ Particularmente en el caso del Estado menciona que hay una "crisis de gobernabilidad", la búsqueda del estado moderno debería orientarse fundamentalmente a inversiones prioritarias en los sistemas humanos internos y externos sobre los cuales trabaja, haciendo énfasis en el desconocimiento e interés acerca del comportamiento de los agentes al interior de la administración (funcionarios), y al exterior (usuarios) de la misma.

Contar con un personal profesional y en capacitación constante permite a la organización un mejor cumplimiento de la misión y los objetivos que le son confiados. Para lo cual uno de los requisitos indispensables es la existencia de una unidad responsable de la capacitación permanente del personal con que cuenta dicha organización.

En la práctica es poco el reconocimiento que tienen en las tareas diarias las unidades de personal, de manera genérica se les encarga de las funciones básicas de administración de personal público (reclutamiento, contratación, elaboración de nómina, sanciones y retiro de empleados públicos), pero rara vez se les toma en cuenta para la definición de programas globales.

⁷⁸ CROZIER, M. "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad", ponencia presentada en el Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", Noviembre 1989, INAP México.

⁷⁹ CROZIER, M. *Ibid.*

Se toma como referencia, los datos de la *Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000* realizada por el Instituto de Desarrollo Social⁸⁰, en los municipios mexicanos la existencia de unidades de personal se da solo en una tercera parte de los municipios. Por si esto fuera poco, de los 867 gobiernos locales que cuentan con una unidad personal, menos de la cuarta parte ejecuta las cuatro funciones básicas mencionadas líneas arriba.

El abandono de la función de personal responde en mucho al modelo tradicional de selección de personal público para mandos medios y superiores, donde la pauta de reclutamiento es el uso e la discrecionalidad para nombrar o remover a los funcionarios públicos por parte de las autoridades electas. La parte mas critica del uso de este método se da cuando no se valora adecuadamente la preparación o experiencia del futuro servidor público, agravándose la situación cuando no se da plena correspondencia entre el puesto según el catalogo relativo y el individuo que lo ocupa.

Bajo este contexto, los gobiernos municipales son las instancias que se encuentran más cerca de los ciudadanos. Son las autoridades y funcionarios locales a quienes recurren los ciudadanos para solicitar acciones concretas que resuelvan sus necesidades cotidianas. Ante las permanentes exigencias y demandas de los ciudadanos; es imprescindible que los gobiernos municipales cuenten con servidores públicos capacitados y profesionales, para que puedan atender con calidad las necesidades y aspiraciones de sus habitantes.

Para ello es necesaria la adopción de un Servicio Profesional de Carrera, el cual abarca tres dimensiones básicas. Por un lado, proveerá a las organizaciones públicas con reglas claras de operación que permitan reducir la discrecionalidad de los servidores públicos. Esta sería la materialización del ideal weberiano⁸¹ de la neutralidad burocrática operada bajo una óptica de racionalidad administrativa. Así,

⁸⁰ INDESOL, 2002.

⁸¹ En la obra de Weber *El Político y el Científico*, se analiza que el funcionario moderno se convierte en un trabajador intelectual especializado mediante una preparación adecuada y suficiente, cuyo valor supremo es la integridad. Las cualidades que plantea Weber sobre el funcionario público a parte de la preparación, son la integridad, y el honor de pertenencia al cuerpo, es decir, a la burocracia de las instituciones publicas, lo que implica una expresión cultural que se refleja en la combinación de valores, costumbres conocimientos y habilidades que se tiene y adquieren en la organización gubernamental.

la acción racional reduce los márgenes de error y aumenta la transparencia de las decisiones tomadas e implementadas desde el ámbito de lo público.

Como segundo componente se parte de reconocer la pérdida de experiencia laboral con los cambios de gobierno. En la medida de la práctica más común es la libre designación por parte de las autoridades electas de los funcionarios que ocuparan los mandos medios y superiores, con el cambio de gobierno la mayoría de los funcionarios, serán reemplazados por un equipo nuevo.

La última dimensión de la adopción puede definirse en términos de la necesidad de que el personal destinatario tenga un sistema claro al interior que premie su desempeño.

3.3.1.1. Limitaciones Existentes

Entre las limitaciones identificadas en las administraciones públicas municipales, podemos citar las siguientes:

- Distorsiones en la remuneración y prestaciones de los funcionarios municipales, que no están reguladas mediante contrato colectivo de trabajo.
- Las funciones que realizan diversas áreas administrativas no están claramente definidas ni delimitadas, lo que provoca duplicidades e ineficiencias.
- Con frecuencia los perfiles del recurso humano no corresponden a la función que se desempeña.
- El modelo de la organización y la operación de la administración es muy centralizado.
- Existe una tensión que con frecuencia se traduce en conflictos entre los Regidores y los Directores, por no estar suficientemente delimitada la función de gobierno con la facultad ejecutiva.

Lo anterior trae como resultado que la gestión pública municipal sea deficiente y los habitantes de la mayoría de las localidades de México no mejoran sus condiciones de vida.

Ante este panorama, encontramos que "el 91.5% de los municipios consideran importante la capacitación, pero sólo el 56% lo considera prioritario. De éste 56% consideran importante el establecimiento de esquemas de profesionalización, pero sólo el 2.47% lo considera prioritario".⁸²

3.3.1.2. Beneficios.

La profesionalización de la administración municipal trae consigo beneficios que repercuten directamente en la gestión de cada uno de los titulares del gobierno municipal, entre los cuales destacan:

Para el funcionario público

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

Para la administración pública

- Obtener una continuidad de los planes y programas institucionales, en beneficio de la ciudadanía, principalmente en los procesos de cambio de administración al término del período de la gestión gubernamental,

⁸² INAFED. Estrategia Nacional para el Impulso de la Profesionalización de las Administraciones Públicas Municipales. Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local.

- Permite el abandono de prácticas negativas, como el reemplazo de personal cada tres años,
- Garantizar altos índices de calidad en las funciones de los servidores públicos al sentirse involucrados y comprometidos con las funciones que realizan.
- Permite también una herramienta de lucha contra la corrupción, pues los servidores públicos desempeñan sus funciones en el marco de una ética institucional y no de un grupo de interés aislado.
- Fortalecimiento de las estructuras de la administración municipal,
- Mejorar la eficiencia en la administración pública ante la sistematización y simplificación de los procedimientos y niveles de organización.
- Permitirá que las administraciones municipales cuenten con las personas idóneas.
- Estas personas estarán ubicadas en los puestos más acordes con sus habilidades, conocimientos y actitudes.
- Incrementará la eficacia gubernamental y finalmente un mejor servicio a los ciudadanos.
- Mejorar la imagen y confianza de la administración pública ante la ciudadanía brindando mayor honestidad, oportunidad y calidad en sus servicios.

Para la comunidad

- A través de los procesos permanentes de selección permite la posibilidad a los ciudadanos de ingresar a los servicios públicos y poder colaborar con la administración pública sin la obligación de pertenecer a un grupo político o de influencia.
- Mejora la calidad en la prestación de servicios al público en general
- Posibilita la medición de resultados.
- Proporcionar continuidad en los planes y programas que inciden en la ciudadanía, ante la renovación del personal.
- Planear a largo plazo proyectos y programas de beneficio social que no se limiten por cambios de administración.

3.4. Principio Generales de Servicio Profesional de Carrera en Gobiernos Locales y Municipios.

La Carta Mexicana del Servicio Profesional de Carrera⁸³ nos dice que el Servicio Profesional de Carrera en las Administraciones Locales y Municipales, estará regido por los siguientes principios:

1. Principio del interés público:

El Servicio Profesional de Carrera es de carácter público e interés general, por lo que sus procesos estarán inscritos en una ley que les otorgará la obligatoriedad y funcionalidad debidas. En atención a tal carácter, la misma ley dispondrá de las garantías y recursos formales que hagan valer las prerrogativas de las autoridades y de los miembros del servicio así como del público general para participar de la función pública y mantenerla bajo normas de rendición de cuentas y adecuación a las necesidades de la misma función.

2. Principio del Servicio Profesional de Carrera y la profesionalización como herramienta para el desarrollo de la política pública:

La implantación de Servicios de Carrera y Sistemas de Profesionalización no se reducen a un sistema de gestión de recursos humanos; constituyen sistemas de desarrollo de la función pública que involucran diversas capacidades de gestión y medios de superación de los servidores públicos, a la vez que dicha condición genera beneficios directos a la sociedad local. Por consiguiente, se considera a la Profesionalización como herramienta para el desarrollo de las políticas públicas en las entidades federativas y sus municipios.

3. Principio de la universalidad de la profesionalización:

Se acepta que la profesionalización es condición primaria del desarrollo de la función pública, a la vez que puede existir de manera independiente de los sistemas de Servicio Civil de Carrera. Por consiguiente, las entidades federativas y municipios que no constituyan servicios de carrera deberán asegurarse de que la profesionalización de su personal sea sistemática y se sujete a un modelo de

⁸³ Carta Mexicana del Servicio Profesional de Carrera para las Entidades Federativas y sus Municipios.

gestión de recursos humanos que la reconozca, retribuya y sostenga de manera persistente.

4. Principio de no discriminación:

En observancia de los derechos laborales universales el acceso, permanencia, profesionalización y desempeño en la función pública estatal y municipal y, por consiguiente, dentro del servicio de carrera, no serán condicionados por motivo de sexo, raza, credo, ideología y capacidades diferentes por motivos físicos de las personas. En los casos de consentimiento de extranjeros dentro de la función pública la ley observará las garantías que la constitución política de cada Estado establezca para ciudadanos nacionales y locales.

5. Principio de neutralidad política:

El Servicio Profesional de Carrera y los Sistemas de Profesionalización fundan en el supuesto de la imparcialidad política de los servidores públicos, de tal manera que los cambios de autoridades de elección popular no afecten a los procesos regulares de la función pública.

6. Principio de equidad:

Las oportunidades de desarrollo en el Servicio Profesional de Carrera y sistemas de profesionalización dentro de la función deberán ser equitativas para todos sus miembros; la competitividad de los mismos será reconocida en igualdad de circunstancias, por lo que las promociones y ascensos serán aplicables a quienes posean la mejor calificación de conocimientos, capacidades, experiencia, rendimiento y demás atributos establecidos en la ley de referencia.

7. Principio de estabilidad en la función pública:

Los servidores públicos de carrera no podrán ser removidos de la función pública por voluntad discrecional de las autoridades políticas y administrativas; únicamente serán destituidos por causas imputables a faltas e inobservancia de las obligaciones a las que se sujeta su desempeño, y demás que se encuentren vigentes en las normas de responsabilidades y otras de carácter laboral.

8. Principio de profesionalización:

El desarrollo progresivo y sistemático de conocimientos, capacidades y experiencia del personal de carrera constituye uno de los soportes básicos del Servicio Profesional de Carrera, para lo cual, la formación y la capacitación permanentes serán motivo de una planeación rigurosa, sujeta a metodologías idóneas que permitan alcanzar los niveles requeridos para cada puesto o grado de desempeño de la función pública y sus puestos.

9. Principio de evaluación permanente del desempeño:

Se identifica a la evaluación del desempeño como uno de los medios para dar seguimiento objetivo al rendimiento del personal de carrera y a la calidad de su gestión, para tal objeto, la ley de referencia deberá señalar los rasgos generales de los factores del desempeño sujetos a valoración.

10. Principio de competitividad del servicio:

En reconocimiento del valor objetivo de los puestos y perfiles de desempeño de sus servidores públicos, el Servicio Profesional de Carrera procurará generar las condiciones de competitividad de su mercado laboral, de tal manera que las retribuciones del personal sean adecuadas y objetivas dentro de los parámetros de la economía regional y local.

11. Principio de congruencia con el régimen laboral de los servidores públicos de estados y municipios:

Los servicios de carrera tendrán que instituir normas relativas a procesos de gestión de recursos humanos, sin incurrir en sobre posiciones al régimen laboral burocrático vigente en las entidades federativas. En consecuencia, el cometido de las leyes de los servicios de condiciones normativas para: a) Operar un sistema de ocupación de puestos bajo principios del reconocimiento de las capacidades, desarrollo y aplicación de conocimientos en las materias de la función pública; b) medir el desempeño en una escala de lo adecuado a lo sobresaliente y c) vigilar el cumplimiento de obligaciones específicas, en atención a un programa sistemático de profesionalización, la cobertura

satisfactoria de metas y la demostración de las competencias requeridas en el puesto que se ocupe dentro del servicio, entre otras.

12. Principio de la conducción estratégica y rectoría normativa del Servicio Profesional de Carrera:

En atención a que los procesos del Servicio generan una dinámica propia y requieren de una dirección con suficiencia en autoridad y alcances de decisiones trascendentes para el desarrollo del personal de carrera, es imprescindible que se instituya un órgano rector del Servicio, integrado por un cuerpo colegiado de funcionarios de alto nivel y representantes del propio personal de Carrera. El cometido de dicho órgano será normar y formar los acuerdos que regulen la operación del Servicio.

13. Principio de la sistematicidad de la estructura y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera:

La organización de los Servicios de Carrera se sustentará en un Sistema Integral de Gestión de Recursos Humanos, mismo que funcionará con las reglas de concatenación, interdependencia y entropía de sus elementos. El Sistema se integrará, mínimamente, con los siguientes subsistemas:

- a) Subsistema de planeación estratégica de recursos humanos. Establecerá las políticas, procedimientos y normas generales aplicables a la estructura ocupacional del servicio, catálogos de puestos, trayectorias de puestos, salarios y compensaciones, oferta de empleo público y medidas de racionalización de la plantilla de servidores públicos y su distribución y especialización en la función pública.
- b) Subsistema de ingreso al Servicio de Carrera. Le corresponde la organización de los procesos de reclutamiento, selección, inducción y contratación, sujetos a la cobertura de los perfiles de puestos aprobados y en cumplimiento del principio de publicidad de las plazas vacantes, de conformidad con reglas de concursos abiertos y accesibles a quienes cubran con los requisitos previstos en las convocatorias que se publiquen para tal efecto.
- c) Subsistema de profesionalización. Establece el modelo de capacitación del servicio, medidas y estándares de certificación de capacidades y las

modalidades y valores de la misma, así como planes y programas de capacitación que, en forma sistemática y obligatoria, deberán cubrir los miembros del Servicio. En éste subsistema, en función del modelo conceptual del Servicio de Carrera que corresponda, estarían ubicadas las funciones de desarrollo de planes de carrera de los miembros del Servicio o el establecimiento de los grados de profesionalización a los que puedan acceder. El subsistema de profesionalización es pieza clave para valorar el desarrollo profesional de los miembros del Servicio y constituye uno de los medios de superación institucional dentro de la función pública.

- d) Subsistema de promociones y ascensos. Constituye el esquema organizado de ocupación de plazas temporales y vacantes definitivas dentro del Servicio en él se operan las reglas de concursos de promociones en puestos de mayor responsabilidad y el otorgamiento de ascensos salariales en las categorías que correspondan a cada puesto.
- e) Subsistema de evaluación del desempeño. Opera las normas de seguimiento y valoración de los resultados y calidad del desempeño de los miembros del Servicio en función a los parámetros y estándares determinados para dicho fin.
- f) Subsistema de remuneraciones, estímulos y reconocimientos. Incluye los procesos de valuación de puestos y la operación de las políticas salariales, así como la aplicación de las normas para reconocer los méritos y aportaciones trascendentales en el desempeño de los miembros del Servicio.
- g) Subsistema de Información. Organiza y sistematiza los expedientes del personal del Servicio y los censos y registros del personal, transformando sus datos en informes y referencias documentadas para la planeación de recursos humanos y la toma de decisiones relacionadas con la estructura ocupacional.
- h) Subsistema de garantías de los miembros del Servicio. Este subsistema opera los procedimientos de verificación de la legalidad de los procesos del Servicio; principalmente en los subsistemas de ingreso, profesionalización, promociones y ascensos, y evaluación del desempeño, y la atención y desahogo de inconformidades que sean presentadas en el transcurso de los mismos por parte de los miembros del Servicio.

- i) Subsistema de retiro. Tiene como objeto de atención la gestión de las modalidades del retiro, instituidas por la Ley del Servicio de Carrera, en alineamiento directo con los supuestos de desincorporación del personal de la función pública por causas fundadas y objetivas.

14. Principio de la implantación gradual del Servicio Profesional de Carrera:

En reconocimiento de la existencia de una relación laboral previa formalizada entre servidores públicos y las autoridades de la función pública estatal y municipal, la implantación de los subsistemas del Servicio Profesional de Carrera deberá generar la apertura y acceso de dicho personal al servicio público, para lo cual tendrá que observarse, de manera rigurosa, que la ocupación de puestos del Servicio se sujete a la aproximación requerida entre el perfil real de cada persona con los atributos establecidos para el puesto de destino; al mismo tiempo que los derechos laborales sean respetados en caso de declararse la incompatibilidad por dicho motivo u otros que estén señalados en la legislación burocrática vigente. Por lo tanto para responder a los requerimientos de implantación de los subsistemas, es prioritario que la estructura administrativa en funciones, posea los conocimientos necesarios que garanticen la eficiencia y la eficacia en la implantación de todos los procesos.

15. Principio de compatibilidad del Servicio Profesional de Carrera con el régimen laboral de los trabajadores de base:

Las Leyes del Servicio Profesional de Carrera que se expidan en las entidades federativas deberán considerar a la función pública como un todo, al tiempo que reconozcan los derechos y prerrogativas del personal sujeto al régimen de trabajadores de base; por tanto, el Servicio de Carrera tiene su campo de aplicación en el régimen de los trabajadores de confianza; no obstante, deberá garantizarse la interacción de ambos planos laborales asegurando la accesibilidad del Servicio para trabajadores de base.

3.5. Panorama del Servicio Profesional de Carrera Municipal en el Estado de México.

En un análisis realizado por la Contraloría del Poder Legislativo mexiquense, a modo de diagnóstico, sobre Servicio Civil de Carrera, profesionalización y capacitación en los municipios del Estado de México, tomando como fuente y base para el análisis una muestra representativa de los planes de desarrollo municipal 2003– 2006, se hallaron evidencias interesantes.

El estudio tenía como objetivo dar cuenta qué municipios contemplaban en ese documento rector el establecimiento de programas de Capacitación, Profesionalización o las bases para instaurar el Servicio Civil de Carrera. El análisis se realizó de acuerdo con la Tipología Municipal, elaborada por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México, en coordinación con el Colegio Mexiquense A.C. Esa tipología está contenida en el Manual para la Elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal 2003 – 2006⁸⁴. La clasificación se estructura en función de las variables: grado de urbanización y el nivel de desarrollo socioeconómico, que sirve para agrupar los municipios en tres tipos, estos son:

Modalidad "A": Municipios con grado de Urbanización bajo; y nivel de Desarrollo Socioeconómico medio y bajo.

Modalidad "B": Municipios con grado de Urbanización medio; y nivel de Desarrollo Socioeconómico medio y bajo.

Modalidad "C": Municipios con grado de Urbanización alto; y nivel de Desarrollo Socioeconómico alto y muy alto.

El objetivo real de la investigación era detectar en qué municipios del Estado de México, existe un interés real por capacitar, profesionalizar, o bien, instaurar el Sistema de Servicio Civil de Carrera en su vertiente municipal.

⁸⁴ GEM, Secretaría de Finanzas y Planeación, El Colegio Mexiquense, A. C. y EPOT, S. C. "Manual para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal 2003 – 2006". 2003. Toluca, Méx.

Del análisis de 87 de los 125 planes de desarrollo municipal 2003 – 2006, del Estado de México, se detectó que el 13 %, es decir 11 de los municipios analizados pretenden instaurar el Servicio Civil de Carrera; 35 municipios, que representan el 40 %, pretenden la realizar programas de capacitación y profesionalización; y, por último de 41 municipios, el 47 % sólo pretenden impulsar la capacitación de los servidores públicos en las áreas de la Administración Pública Municipal.

En una visión más detallada, se descubrió que los municipios: Chiautla y Sultepec, no refieren programas en ninguno de los tres aspectos. En los municipios; Ecatingo y Malinalco sólo los insinúan pero no establecen las líneas de acción para el fin señalado. En Tianguistenco, Xalatlaco y Xonacatlán no se detectaron estrategias en el Perfil de Modernización Integral de la Administración, sólo describen en unas cuantas líneas de acción la capacitación que pretenden de los servidores públicos. En el caso de Coyotepec, el Plan Municipal de Desarrollo sí menciona la creación de Servicio Civil de Carrera, pero no lo desarrolla en ningún perfil o programa.

Los Planes de Desarrollo Municipal que se revisaron de acuerdo a la tipología mencionada son los siguientes:

En la modalidad "A", en el Estado de México, existen 42 municipios de los cuáles se analizaron 30, es decir el 71 % de todos ellos en Coatepec Harinas, tiene contemplado instrumentar el Servicio Civil de Carrera y el municipio de Jilotzingo, implementarlo en materia de Seguridad Pública.

Los otros 13 municipios que contemplan implementar la Profesionalización y Capacitación son: Acambay, Amatepec, Ayapango, El Oro, Jiquipilco, Malinalco, Morelos, Ocuilán, San Simón de Guerrero, Tejupilco, Villa del Carbón y Zumpahuacan. Ayapango merece una consideración especial ya que; no solo pretende profesionalizar, sino además tiene interés en implementar un sistema de estímulos y reconocimientos a los servidores públicos. En Morelos se plantea implementar un método mediante convocatoria abierta para el proceso de contratación del personal que requiera el Ayuntamiento. Timilpan y Malinalco, contemplan realizar una evaluación al personal para determinar la eficiencia y la productividad.

Por último, los 15 municipios restantes: Amanalco, Chiautla, Donato Guerra, Ecatzingo, Isidro Fabela, Luvianos, Oztoloapan, Oztolotepec, Polotitlán, Santo Tomas, Soyaniquilpan, Sultepec, Temascalcingo, Texcaltitlán y Timilpan sólo contemplan la capacitación de los servidores públicos, salvo Polotitlán que además, pretende elaborar una política de reclutamiento y selección del personal, teniendo como requisito el nivel profesional, así como elaborar mecanismos de incentivos a los servidores públicos tanto en áreas administrativas como en Seguridad Pública.

En la modalidad "B", los municipios comprendidos en esta circunstancia son 60, de los cuales se analizaron 39.

El análisis detectó que sólo tres municipios tienen contemplado instaurar el Servicio Civil de Carrera, estos son: Amecameca, Hueyoxitla y Teotihuacan. 17 municipios tienen programada la profesionalización y capacitación del personal de los ayuntamientos. Municipios como Chimalhuacan, Mexicaltzingo, Ocoyoacac y San Antonio la Isla, pretenden crear programas de evaluación, estímulos y sanciones; así como la elaboración de un catálogo de puestos y selección de personal. De esta colección de municipios, en Chapultepec las políticas de personal planteadas podrían ser indicativas para establecer un Sistema de Servicio Civil de Carrera. Por último, en 19 municipios contemplan la capacitación de los servidores públicos en diferentes áreas administrativas. El municipio de Cocotitlán se propone implementar un esquema de estímulos y recompensas, así como una selección en la contratación del personal. Jaltenco, pretende la capacitación y profesionalización del personal y además pretende implantar las bases para operar con Calidad Total y Certificación de los procesos administrativos, sistemas que persiguen beneficiar al servidor público y contar con una administración municipal más eficiente y ofertar mejores servicios públicos a la ciudadanía. En Tianguistenco, Xalatlaco y Xonacatlán, se detectó que tienen líneas de acción para la capacitación, pero no tienen estrategia para llevarlas a cabo.

En la modalidad "C", los municipios que en ésta se contemplan son 23, de los cuales se analizaron 18.

En 6 municipios se contempla el Servicio Civil de Carrera, estos son: Atizapán de Zaragoza, Coyotepec, Cuautitlán, Naucalpán, Tlanepantla y Valle de Chalco

Solidaridad; cinco contemplan la Profesionalización: Cuautitlán Izcalli, Nicolás Romero, Tecámac, Toluca y Zinacantepec; siete municipios consideran la Capacitación del servidor público en todas las áreas de la administración: Ecatepec, Lerma, Metepec, Nezahualcoyotl, Texcoco, Tultepec y Tultitlán. Metepec y Tultitlán, además pretenden aplicar una metodología para la evaluación del desempeño.

Mención aparte merece Coyotepec, pretende instaurar el Servicio Civil de Carrera, pero no contempla ninguna estrategia ni línea de acción en su Plan. Asimismo, en Texcoco no se identificó ningún programa encaminado a la capacitación o profesionalización del servidor público, no obstante que, como antes se mencionó el municipio de Texcoco, en una administración previa creó un Instituto Municipal para esos fines.

En síntesis, tenemos que en la Modalidad "A", se analizaron 30 municipios de los cuales solo dos pretenden instaurar el Servicio Civil de Carrera, es decir 7% de los analizados. 13 municipios, que representa el 43% de los analizados, pretenden la Profesionalización de los servidores públicos; y, por último: 15 municipios, el 40 por ciento, únicamente pretenden otorgar Capacitación a sus servidores públicos.

De los municipios con Modalidad "B", de 60 se analizaron 39, de ellos: Amecameca, Hueyoxtla y Teotihuacan, pretenden instaurar el Servicio Civil de Carrera; 17 municipios, el 43% de los analizados, plantean la Profesionalización de los Servidores Públicos; y, por último, 19 municipios que representan el 49% pretenden únicamente la Capacitación del personal que labora en el Ayuntamiento.

Los municipios considerados con la Modalidad "C" son 23, de ellos se analizaron 18; en seis municipios, el 33%, pretende instaurar el Servicio Civil de Carrera; 5 municipios contemplan programas de Profesionalización y Capacitación y sólo 7 municipios tienen planeado la Capacitación del servidor público en todas las áreas de la administración.

Por otra parte, de acuerdo a datos proporcionados por el INAFED, en el Estado de México solo son tres municipios los que están en proceso de introducir un esquema

e profesionalización de sus servidores públicos: Naucalpán de Juárez, Polotitlán y Tlalnepantla de Baz⁸⁵.

⁸⁵ Datos proporcionados por el INAFED. Dirección de Capacitación y Profesionalización.

CAPITULO IV

LA IMPORTANCIA DE INSTITUCIONALIZAR EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL AYUNTAMIENTO DE ATIZAPÁN DE ZARAGOZA

4.1. Marco jurídico que regula la implementación del Servicio Profesional de Carrera Municipal.

Es importante partir de un marco jurídico existente que fijará las bases para la implementación de un Servicio Profesional de Carrera Municipal, ya que constituye una guía para la actuación de los servidores públicos.

4.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que se refiere al trabajo y la previsión social en el Artículo 123, señala que: Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

En lo que refiere a las relaciones laborales de los municipios con sus servidores públicos, especifica que el régimen para las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se dará con base en lo dispuesto en el artículo 123 fracción XXXI, "la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados.
....."

Asimismo, en su artículo 115 fracción VIII, hace referencia a los municipios esta normatividad define el régimen para los servidores públicos municipales. Por lo tanto, "las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución, y sus disposiciones reglamentarias".

4.1.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, rige sus cuestiones laborales y administrativas, determinando entre otras cuestiones que los trabajadores del Estado se rigen por una situación laboral que surge no de un contrato laboral, sino de un acto administrativo: el nombramiento.

En su artículo 4 establece que los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

Trabajadores de base, que gozan de estabilidad, inamovilidad, indemnización en caso de despido, días de descanso, jornada máxima de trabajo, vacaciones, sindicalización entre otros derechos.

Trabajadores de confianza, quienes ocupan cargos de dirección, son de libre nombramiento, pueden ser removidos de manera inmediata por los titulares de las dependencias, sin indemnización, no pueden sindicalizarse.

4.1.3. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Establece en su artículo 1, segundo párrafo: Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de Servicio Profesional de Carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

El artículo 4, clasifica a los servidores públicos de carrera 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 señala el artículo 34 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.

En el Estado de México, existe una legislación particular para los empleados públicos del estado y municipios, la cual establece los criterios para que a partir de diversos procesos se llegue a la instauración del Servicio Profesional de Carrera.

4.1.4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Establece en su artículo 129. - Los recursos económicos de que dispongan los poderes públicos del Estado y los ayuntamientos de los municipios, así como sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados.

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

La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y los Municipios, en el Título Cuarto, De las Obligaciones de las Instituciones Públicas en su Capítulo II, Del Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos Generales se maneja en los siguientes artículos:

Artículo 99. Las instituciones públicas establecerán un sistema de profesionalización, que permita el ingreso al servicio a los aspirantes más calificados, y garantice la estabilidad y movilidad laborales de los servidores públicos conforme a su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio.

Artículo 100. Los sistemas de profesionalización que establezcan las instituciones públicas deberán conformarse a partir de las siguientes bases:

I. Definición de un catálogo de puestos por institución pública o dependencia que deberá contener el perfil de cada uno de los existentes, los requisitos necesarios para desempeñarlos y el nivel salarial y escalafonario que les corresponde;

II. Implantación de un régimen escalafonario en el que se determinen las posibilidades de movimientos que tiene cada servidor público en la institución pública o dependencia, así como las alternativas de ascenso real dentro del escalafón y los medios y condiciones asociados al mismo;

III. Estructuración de programas de capacitación y desarrollo a corto, mediano y largo plazos y su vinculación con el régimen escalafonario; y

IV. Establecimiento de disposiciones para que los servidores públicos conozcan, desde su ingreso al servicio, sus posibilidades de desarrollo; asimismo, deberán contemplar los medios para el logro de ascensos y cuidar que los puestos sólo sean ocupados por quienes cumplan los requisitos establecidos, con el objeto de lograr la mayor eficiencia en la prestación del servicio público.

Artículo 101. Las instituciones públicas implantarán los programas de capacitación y desarrollo, para los servidores públicos conforme a las necesidades de su función, del servicio y de los programas de ascenso escalafonario.

Artículo 102. La capacitación y desarrollo, tendrán por objeto:

- I. Propiciar la superación personal y colectiva, mejorar la calidad de la prestación de servicios;
- II. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades;
- III. Preparar a los servidores públicos para ocupar puestos de mayor nivel;
- IV. Prevenir riesgos de trabajo;
- V. Incrementar la productividad y la calidad; y
- VI. Mejorar las actitudes y aptitudes de los servidores públicos;

Artículo 103. Las actividades de capacitación y desarrollo podrán impartirse dentro y fuera de la jornada laboral.

Artículo 104. Los servidores públicos que reciban la capacitación o desarrollo están obligados a:

- I. Asistir puntualmente a los cursos; sesiones de grupo y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación y adiestramiento;
- II. Atender las indicaciones de quienes impartan la capacitación o adiestramiento y cumplir con los programas respectivos;
- III. Presentar los exámenes de evolución de conocimientos y aptitudes que sean requeridos.

Artículo 105. En cada institución pública se constituirán las comisiones mixtas de capacitación y desarrollo,

Las cuales vigilarán la operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y desarrollo.

Artículo 106. Escalafón es el sistema para efectuar las promociones de ascensos..

Artículo 107. Cada institución pública expedirá un reglamento de escalafón.

Artículo 108. Los factores que deben ser tomados en cuenta, como mínimo para establecer el sistema escalafonario son: preparación, eficiencia y antigüedad.

- I. Preparación: conocimientos y formación académica o profesional;
- II. Eficiencia: grado de efectividad. Empleo de aptitudes, personalidad y esfuerzo en el desempeño del puesto; y,
- III. Antigüedad: tiempo efectivo de servicios prestados en cualquier institución pública.

Artículo 109. Cada institución pública clasificar escalafonariamente a los servidores públicos según las categorías consignadas en los respectivos catálogos de puestos, y formar los escalafones de acuerdo a las bases establecidas en esta Ley.

Artículo 110. En cada institución pública o dependencia funcionará una comisión mixta de escalafón que será presidida por el titular de la misma o por su representante, la cual será responsable de vigilar que el sistema de profesionalización se desarrolle conforme a lo establecido en esta ley y demás ordenamientos aplicables. Estas comisiones estarán integradas por igual número de representantes de la institución pública o dependencia y de los servidores públicos.

Artículo 111. Tendrán derecho a participar en los concursos para ascender, todos los servidores públicos que satisfagan los requisitos necesarios para ocupar el puesto, de acuerdo con el reglamento de escalafón correspondiente.

Artículo 112. Los ascensos para ocupar plazas vacantes se otorgarán a los servidores públicos que acrediten mayores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios y en orden preferencial tendrán prioridad los de la categoría inmediata superior, quien acredite ser la única fuente de ingresos para su familia y cuando exista la similitud de casos, se preferirá a quien acredite mayor tiempo de servicio en la dependencia.

Artículo 113. Las plazas vacantes temporales mayores de seis meses serán ocupadas por riguroso escalafón, siempre y cuando el servidor público reúna los requisitos mínimos del puesto. Quienes sean ascendidos serán nombrados con carácter provisional, de tal modo que quien disfrute la licencia, al regresar a sus labores, ocupe su plaza; en tal caso, se correrá en forma inversa el escalafón y el servidor público de la última categoría dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para la institución pública.

Artículo 114. Las facultades y atribuciones de las comisiones mixtas de escalafón se establecerán en los reglamentos respectivos.

Artículo 115. Los titulares de las instituciones públicas, proporcionarán a las comisiones mixtas de escalafón los medios administrativos y materiales necesarios para su eficaz funcionamiento, dándoles a conocer las vacantes dentro de los 10 días siguientes en que se presenten o se aprueben oficialmente la creación de plazas.

Artículo 116. Se entiende por permuta el cambio de un servidor público de un puesto de trabajo a otro, sin que se modifique la naturaleza del empleo original ni el sueldo que deba percibir.

Artículo 117. El procedimiento para resolver las permutas, así como las inconformidades de los afectados por trámites o movimientos escalafonarios, será previsto en los reglamentos respectivos.

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

Por su parte la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece:

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en materia de:

II.- Las obligaciones en dicho servicio público...

Artículo 42 indica: Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:

Es decir impone conductas a seguir para que la administración pública sea eficaz y busca congruencia en la actitud del servidor público con los fines del Estado.

4.1.7. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México considera lo siguiente con relación al Servicio Profesional de carrera:

Artículo 1. Esta Ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.

Artículo 31. Son atribuciones de los ayuntamientos:

XXVII Promover y apoyar programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo.

XXIX Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal.

Artículo 145, En cada municipio se establecerá un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal con los siguientes objetivos:

- I. Mejorar la capacidad de los recursos humanos, estimulados por la capacitación o motivación de los servidores públicos municipales.
- II. Mejorar la calidad de los servicios públicos;
- III. Desarrollar un sistema efectivo de capacitación y desarrollo;
- IV. Lograr la continuidad de los programas;
- V. Aprovechar integralmente la experiencia del servidor público municipal;
- VI. Orientar la función pública municipal a la calidad total en los servicios públicos;
- VII. Propiciar el desarrollo integral de los servidores públicos.

Artículo 146. - El sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal contará con una Comisión Municipal de Evaluación y Reconocimiento Público Municipal en la que participarán:

- I. El presidente municipal, quien la presidirá;
- II. Un regidor como secretario técnico;
- III. A invitación del presidente municipal, un representante del Gobierno del Estado;
- IV. En su caso, representantes de colegios o asociaciones profesionales o técnicas.

Artículo 147. - Las funciones de la Comisión Municipal de Evaluación y Reconocimiento del Servicio Público Municipal serán las siguientes:

- I. Diseñar y operar un sistema de méritos y reconocimientos a la función pública en áreas técnicas;
- II. Aplicar exámenes de oposición a los candidatos a ocupar los puestos en áreas técnicas;

- III. Emitir dictámenes sobre el desempeño de los servidores públicos de áreas técnicas;
- IV. Celebrar evaluaciones cada seis meses a los servidores públicos de áreas técnicas;
- V. Llevar un expediente individual de cada una de las personas que colaboran en la Administración Pública Municipal de manera permanente, donde consten los aspectos de las fracciones anteriores para la promoción y desarrollo del personal;
- VI. Promover la capacitación y especialización permanente del personal que labora en las áreas técnicas;
- VII. Las que el ayuntamiento le asigne.

4.1.8. Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Instituto de Profesionalización de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México.

El Acuerdo publicado en el periódico oficial Gaceta de Gobierno del 25 de junio 2005, crea el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Administración, teniendo por objeto planear, organizar, operar y evaluar los sistemas de reclutamiento, selección, inducción, capacitación y evaluación del desempeño de los servidores públicos.

Posteriormente con el objeto de readscribir al citado instituto, sé público el *Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso que crea que al el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del poder Ejecutivo del Gobierno del estado de México.*⁸⁶

Único. Se reforman los puntos de acuerdo al Primero, Tercero, Sexto párrafo primero y fracciones I, III, IV, XII y XIV, Séptimo y Décimo fracciones I, II y III, asimismo, su párrafo último del Acuerdo del Ejecutivo del Estado, por el que se crea el Instituto de

⁸⁶ Gaceta de Gobierno No. 44, Toluca lerto Méx. 31 de agosto de 2004.

Profesionalización de los Servidores Públicos del poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México para quedar como sigue:

Primero. Se crea el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del poder ejecutivo del Gobierno del Estado de México como órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, con autonomía técnica para el ejercicio de sus atribuciones.

El Instituto estará adscrito directamente a la Dirección General de Modernización y Calidad.

Tercero. El Instituto estará a cargo de un Director, quién será nombrado y removido por el Secretario de Finanzas, Planeación y Administración, a propuesta del Director de Modernización y Calidad.

Sexto. Corresponde al Director del Instituto:

- I. Proponer al Director General de Modernización y Calidad normas, políticas y procedimientos para el reclutamiento, selección, inducción, capacitación, evaluación del desempeño y promoción escalafonaria de los servidores públicos con funciones operativas en las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado.
- II.
- III. Proponer al Director General de Modernización y Calidad, programas de capacitación y desarrollo para los servidores públicos de mandos medios y superiores del Poder Ejecutivo del Estado.
- IV. Elaborar y proponer al Director General de Modernización y Calidad la celebración de acuerdos y convenios para la ejecución de programas y acciones en materia de capacitación y desarrollo y vigilar su cumplimiento.
- V. a XI.
- XII. Contratar los servicios de profesionales y técnicos que se relacionen con sus atribuciones, previo acuerdo del Director General de Modernización y Calidad y de conformidad con las disposiciones aplicables.
- XIII.

XIV. Los demás que le confieren otras disposiciones legales y aquellas que le encomienden el Director General de Modernización y Calidad, el Subsecretario de Administración y el Secretario de Finanzas, Planeación y Administración.

Séptimo. El control interno del Instituto estará a cargo de la Contraloría Interna de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, en los términos que establece la normatividad aplicable.

Décimo.

- I. Un presidente, quien será el Secretario de Finanzas, Planeación y Administración o quien éste designe.
- II. Un secretario técnico, quien será el Director del Instituto.
- III. Nueve vocales, quienes serán:
 - a) El Subsecretario de Administración.
 - b) El Director General de Modernización y Calidad.

El cargo de miembro del Consejo Consultivo será honorífico y cada uno de ellos podrá nombrar a su suplente, previo acreditamiento ante dicho Consejo.

4.1.9. Acuerdo por el que el H. Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza, México, aprueba el Reglamento Orgánico Municipal.

De fecha 9 de marzo de 2004, establece en el Título Sexto de la Dirección de Administración.

Artículo 48.- A la Dirección de Administración le corresponde planear y administrar los recursos humanos, materiales y los servicios de la Administración Pública Municipal.

Artículo 49. - Las atribuciones de la Dirección de Administración serán ejercidas por su titular quien para el cumplimiento de las mismas tendrá las siguientes facultades:

IV. Promover la institucionalización del Servicio Civil de Carrera, en coordinación con la Secretaría del H. Ayuntamiento;

4.2. Situación actual de la Administración de personal en el Municipio de Atizapán de Zaragoza.

El análisis de la situación actual de la administración de personal en el Municipio de Atizapán de Zaragoza, nos permitirá determinar la factibilidad de establecer un Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos y en función de ello tomar decisiones acordes a los objetivos y políticas formuladas.

4.2.1. Autodiagnóstico Desde lo Local.

El *Autodiagnóstico Desde lo Local*, forma parte del programa "Descentralización Estratégica para el Desarrollo Local" desarrollado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) para determinar un diagnóstico certero y adecuado de las condiciones de los municipios y sus gobiernos y de esta manera enfocar los programas y acciones.

El cuál esta basado en 39 indicadores con tres métricas de medición de "rojo", "amarillo" y "verde", para que las autoridades y funcionarios municipales tomen las decisiones y acciones que tengan un mayor impacto en la ciudadanía.

El objetivo del autodiagnóstico es que la autoridad municipal, de manera voluntaria reconozca a su municipio en una de las tres métricas descritas para cada indicador. En caso de presentar indicadores rojos, el Municipio deberá tomar una decisión estratégica para seleccionar por lo menos tres áreas de mejora, y enfocarse en lograr avances específicos en este aspecto en el transcurso de un periodo predeterminado de tiempo, y por lo tanto, pasar de "rojo" a "amarillo" o a "verde".

La metodología que propone el programa Desde lo Local, consiste en un autodiagnóstico de cuatro dimensiones, cada dimensión esta conformada por un sistema de indicadores, como se muestra a continuación:

1. Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno
2. Desarrollo Económico Sostenible
3. Desarrollo Social Incluyente
4. Desarrollo Ambiental Sustentable

Para cada indicador se establecieron 3 niveles de medición. Estos niveles de medición constituyen esquemas de medida para identificar lo que "no puede dejar de tener un Municipio". Los niveles reflejan el orden ascendente por colores: rojo, amarillo, verde donde este último constituye el mínimo indispensable o aceptable" que debiera tener el municipio, mientras que el rojo refleja lo inaceptable y el amarillo establece una situación por debajo del mínimo.

Resultados del Autodiagnóstico:

A continuación se describen los principales resultados obtenidos en el autodiagnóstico:⁸⁷

En el apartado de Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno, de los 12 indicadores que conforman esta Dimensión, 3 se ubican en la categoría de rojo; 6 en la amarilla y las restantes 3 en el nivel color verde. Es decir el municipio solo cubre en 3 aspectos (indicadores) aceptables de lo mínimo requerido sobre el Desarrollo Institucional para un buen Gobierno mientras que le faltaría cubrir 9 indicadores, es decir, deben realizarse acciones que impacten en estos indicadores para cubrir el requerimiento mínimo de lo que "no puede dejar de tener un Municipio".

Específicamente en lo que se refiere al punto 3. Municipio con un Sistema Profesional de Servidores Públicos, tenemos que se encuentra en rojo. Es decir *no cuenta con criterios profesionales* para el reclutamiento y selección de personal, lo cual nos da la pauta para resaltar la importancia de la propuesta de un Sistema permanente de Profesionalización para los Servidores Públicos en el Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza.

⁸⁷ Secretaría del H. Ayuntamiento. Subdirección de Planeación. Abril 2004.

4.2.2. Tamaño y composición de la Función Pública Municipal.

De manera genérica la función pública en el Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza se compone por los siguientes tipos de contrato:

1. Funcionarios: que son las Autoridades y los funcionarios de mando superior que son los Directores y/o Titulares de las unidades administrativas que conforman la administración pública municipal.

8. Empleados de confianza: Lo integran los funcionarios de mando medio y Su principal función es la de instrumentar, operar y hacer que se cumplan las decisiones tomadas por el presidente municipal y el Cabildo. Este rubro se conforma por Subdirectores, Coordinaciones, Jefes de Departamento y Jefes de Área.

Así como los de mando operativo, considerando a los empleados de los que tienen funciones de responsabilidad en cuanto a la presentación de proyectos, de supervisión de obras, atención a la ciudadanía, etc.

Este nivel sería para el cual se diseña un sistema de carrera administrativa

3. Empleados sindicalizados, se habla de una presencia sindical y son inamovibles, lo relativo al escalafón depende de lo estipulado en su contrato colectivo.

4. Lista de raya y/o empleo eventual, que normalmente se recluta para tareas específicas, de corta duración.

5. Policías, que integran el cuerpo preventivo de seguridad pública municipal y se rigen por la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.

En la actualidad el personal que labora en el Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza asciende a un total de 2598 empleados.⁸⁸ En este sentido y conforme a las cifras presentadas se distribuye en las 17 dependencias municipales consideradas, en

⁸⁸ Fuente proporcionada por la Subdirección de Recursos Humanos. Fecha de corte al 15 de septiembre 2005.

10 se concentra la mayor proporción de empleados, siendo estas: Seguridad Pública y Transito Municipal, Servicios Públicos, Obra Publicas, Secretaria del Ayuntamiento, Administración, Protección Civil, Ecología y Bomberos, Desarrollo Social, Tesorería Municipal, Presidencia y Regidurías, conjuntamente estas áreas concentran 91.9% del total de empleados.

Distribución del número de empleados del Ayuntamiento, por dependencia municipal en donde se reencuentra su alta, 2005

Dependencia municipal	Total	Funcionarios	Confianza	Sindicalizados	Lista De Raya	Policías
Total	2596	35	1052	535	132	842
%	100	1.4	40.5	20.6	5.1	32.4
Presidencia	71	2	59	10	0	
Sindicatura	23	3	19	1	0	
Regiduría	58	16	33	9	0	
Administración	138	1	71	65	0	
Contraloría Interna Municipal	37	1	36	0	0	
Coordinación De Derechos Humanos	9	1	7	1	0	
Desarrollo Económico	21	1	18	2	0	
Desarrollo Social	97	1	67	29	0	
Desarrollo Urbano	56	1	44	11	0	
Jurídico	22	1	17	4	0	
Obras Publicas	145	1	104	40	0	
Protección Civil, Ecología Y Bomberos	124	1	114	9	0	
Secretaría Del Ayuntamiento	144	1	109	34	0	
Seguridad Pública Y Transito Municipal	866	1	0	0	23	842
Servicios al Auto transporte	43	1	41	1	0	
Servicios Públicos	642	1	222	315	104	
Tesorería Municipal	100	1	91	4	4	

Dentro de este contexto, no todos los puestos deben pertenecer al servicio profesional, "solamente deben incluirse aquellos cuyos perfiles profesionales pueden definirse claramente en función de los objetivos de la institución".⁸⁹

⁸⁹ Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local. Guía de Recursos Humanos para la Administración Municipal. México, D.F., abril de 2003, p8.

4.3. La necesidad de institucionalizar un Servicio Profesional de Carrera.

De acuerdo al artículo 115 constitucional, el municipio es la *“base de división territorial y de organización política y administrativa”*. (descentralización por región). Asimismo, de conformidad con la fracción III del citado artículo, señala que *“Los municipios con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo establezcan las leyes locales, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos*”

Es así, que el municipio a través de su factor humano, presta los servicios públicos, por lo cuál deberá contar con personal calificado, que pueda dar respuesta pronta y expedita a las demandas de los ciudadanos a los cuales gobierna, de ahí la importancia de contar con un Servicio Profesional de Carrera para el mejor desempeño de la función pública. En este contexto, es de gran importancia considerar que los servidores públicos, deberán tener conocimientos y habilidades específicas, así como una visión de la problemática de su respectiva área de trabajo; de tal forma que, en el mediano y largo plazo, ese profesionalismo se pueda vislumbrar en una mejora sustancial en los resultados y en los beneficios para con los sectores sociales a los que van dirigidos.

Es decir, que el servidor público no puede ser improvisado, no se le debe otorgar un cargo para que lo desempeñe sin la formación, experiencia y sobre todo, sin auténtica vocación de servicio.

Una de las líneas estratégicas que el actual Gobierno Municipal plasmó en el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, fue la de contar con un Municipio con Administración Pública de Alto Desempeño:

“Un gobierno que ofrezca una gestión pública eficiente y eficaz, con altos estándares de desempeño, con una administración comprometida con sus trabajadores, con una evaluación permanente, simplificación administrativa, profesionalización, satisfacción ciudadana y finanzas sanas”.⁹⁰

⁹⁰ Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006. p 12.

Para el caso de la Administración pública de Atizapán de Zaragoza, la importancia de contar con un Sistema de Profesionalización, obedece a que en la actualidad no se cuenta con criterios claros en materia de ingreso, perfiles, evaluación del desempeño, capacitación de los servidores públicos, así como la carencia de una estructura de remuneraciones y ascenso, la falta de un tabulador de sueldos acorde a las funciones y responsabilidades públicas. Situación que se hace más evidente, en los servidores públicos de confianza, ya que su estabilidad se ve afectada principalmente en los cambios de Administración, sin importar las capacidades que este tenga, y que a su vez repercute en la continuidad de los planes y programa de trabajo.

Es por ello que el propósito del presente trabajo de investigación, busca establecer las bases para la implementación de un servicio profesional de carrera, bajo la premisa de "estimular la confianza laboral del propio servidor público y esto se refleje en un desempeño más eficiente y eficaz y más honesto".

4.4. Condiciones para su institucionalización:

La institucionalización de un Servicio Profesional de Carrera representa una necesidad de los servidores públicos municipales, de contar con un adecuado sistema que permita el debido cumplimiento de los planes, programas y actividades encomendadas a la administración pública municipal, para ello es importante llevar a cabo las siguientes líneas de acción:

1. Determinar las políticas generales.
 - o *Disponibilidad presupuestal:* La presencia de remuneraciones variables, conlleva a la disponibilidad de recursos, los cuales deben ser previstos y manejados adecuadamente. Ya que las erogaciones por estímulos o promociones pueden ser bloqueadas por límites presupuestales que generan una desmotivación y hasta rotación de personal competente.
 - o *Alcance del proyecto:* Se contempla que este sistema está dirigido a los trabajadores de confianza, considerados mandos operativos, medios y superiores en razón de que estos son los que acumulan un grado

especializado de conocimientos y de responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones. Son estos funcionarios los que deben cumplir con un desempeño de calidad y atención en su quehacer cotidiano en la administración pública municipal. No obstante, los trabajadores de base podrán participar de los sistemas de carrera y normas de profesionalización, siempre y cuando acepten de manera libre incorporarse a una plaza dentro del puesto de confianza.

- o *Determinar las acciones de sensibilización:* Tendrá por objeto vencer la desconfianza de los servidores públicos, para su credibilidad será necesario llevar a cabo campañas de sensibilización dando a conocer las formas y beneficios del Sistema de Profesionalización.

2. Órgano responsable que se encargue de ejecutarlo.

Se instalará un Comité que será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de ayuntamiento. Asimismo, será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos y la prestación de un mejor servicio público. Las Áreas responsables son: La Secretaria del H. Ayuntamiento, Contraloría Interna y la Dirección de Administración.

3. Respaldar jurídicamente este sistema mediante la promoción de un reglamento municipal.

La respuesta a la necesidad de profesionalizarse del servidor público, tiene que institucionalizarse mediante la creación de un esquema jurídico que de él soporte adecuado al Servicio Profesional de Carrera Municipal. El Reglamento Municipal del Servicio Profesional de Carrera tendrá por objeto regular los mecanismos para reclutar, contratar, retener y promover a los servidores públicos municipales.

4. Identificar las necesidades de carácter profesional de los servidores públicos, a través de un diagnóstico.

El objeto de elaborar un diagnóstico es a fin de contar con un panorama actualizado de la situación en que se encuentra el Recurso Humano y poder cuantificar los objetivos que se propongan.

Es conveniente conocer el perfil y grado de capacitación que tiene el personal que labora en el Municipio de Atizapán de Zaragoza y si sus formas de reclutamiento obedecen a reglas y procedimientos administrativos, es decir a un modelo legal racional o a las formas tradicionales de ingreso a la administración pública.

5. Diseñar los lineamientos y contenidos específicos de formación para el adecuado desarrollo profesional de los diferentes niveles y perfiles de los servidores públicos. Impulsar la capacitación, evaluación y certificación de los servidores públicos, a través de las siguientes acciones:
 - a) Clasificación de cargos y puestos: Contar con un diseño organizacional es fundamental para la implementación de un servicio profesional de carrera, para ello es necesario hacer una diferenciación de niveles para la consecuente clasificación de puesto.
 - b) Perfiles de puesto. Diseño de perfiles de competencia para los principales puestos y planes de estudio para la capacitación
 - c) Reclutamiento. Identificar y atraer a solicitantes de empleo adecuados para los puestos disponibles dentro de la administración municipal.
 - d) Selección de personal. Pasos específicos para decidir que solicitantes deben ser contratados, a través de técnicas que consisten en analizar las capacidades y habilidades de los solicitantes a fin de decidir sobre bases objetivas quien tiene el mayor potencial para el desempeño del puesto y posibilidades de un desarrollo futuro, tanto personal como de la administración municipal.
 - e) Inducción. Para el caso de los servidores públicos de nuevo ingreso deberá recibir una capacitación al puesto de ubicación y objetivos de la organización.
 - f) Capacitación. Diseñar los programas de capacitación tomando en cuenta las aptitudes y capacidades de aprendizaje del personal a quien va dirigido. De cara a sus responsabilidades en los puestos de trabajo y soportados por un diagnóstico de necesidades que identifique los requerimientos críticos y apoyen la planeación estratégica de la administración municipal.
 - g) Desarrollo de personal. Ofrecer un sistema de mejora potencial, una posibilidad de incrementar su nivel económico y profesional, con base al su desempeño, el cual deberá de considerar dos elementos. 1) Ascenso al mérito sin vacante,

basado en la evaluación, del desempeño, merito, capacitación y antigüedad. 2) Promoción por concurso de ascenso,

- h) Evaluación del desempeño. Las distintas áreas de la administración municipal entregan periódicamente los reportes de avance, planteando de manera general el estado de las cosas. Sin embargo con la evolución del desempeño este sistema de evaluación nos permitirá conocer a detalle el porque del avance o retraso de los proyectos de la gestión, permitiéndonos realizar los ajustes para lograr su avance,
- i) Remuneraciones. Determinar los procedimientos necesarios para retribuir el trabajo conforme, al puesto, grado de responsabilidad y rango.
- j) Conclusión y separación. Se incluirán los medios y normas legales y de previsión social para la culminación de la carrera del personal dentro de la función pública, y su retiro a condiciones de pensionado; asimismo se determinan los supuestos en que un miembro del servicio podrá ser separado de su cargo por incumplir con las reglas del empleo público, o por presentar de manera reiterada deficiencias en su desempeño que se han evidenciado por no cumplir con los estándares definidos para su puesto.

Para lo anterior, es necesario estar conciente que no es una tarea fácil, porque no sólo atañe a la parte legal e instrumental, sino a un cambio cultural que se registra en los servidores públicos. Así también, que los resultados no se darán en el corto plazo, pero el beneficio sí vera reflejado en la calidad de los servicios que presta.

En términos generales la finalidad de institucionalizar un Servicio Profesional de Carrera, será cumplir con la premisa de que: Solo un servidor público profesional será capaz de proporcionar a la ciudadanía los servicios que demanda con diligencia, honestidad, eficacia y eficiencia que esta requiere.

"Recordemos que mejorando las instituciones, mejoran los servicios".

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Una de las principales líneas de acción de todo proceso de modernización administrativa, es la búsqueda de esquemas que permitan contar con personal profesional que permita mejorar la calidad de la gestión pública. La profesionalización del servidor público es una acción de modernización administrativa y se traduce en un bienestar general

SEGUNDA.- La profesionalización del servidor público no constituye la vía única para modernizar y eficientizar a la administración pública mexicana, sin embargo, es una condición necesaria para un rediseño del gobierno y lógica bajo la cual se conduce el personal al mando, es la clave para mencionar el conjunto de funcionarios públicos para tener una mayor capacidad de adaptación y respuesta a las demandas ciudadanas.

TERCERA.- Profesionalizar al servidor público, consiste no solo en la transformación y apertura en los criterios de incorporación al sector público, sino principalmente en garantizar una permanencia y promoción de los mejores servidores públicos en cuanto a capacidad, compromiso y experiencia, ya que se requiere mantener y retener a grupos creativos y profesionales, otorgándoles remuneraciones acordes al mercado laboral, capacitación y actualizaciones tecnológicas, pero sobre todo un aprendizaje que le permita desempeñar cada vez mejor sus labores.

CUARTA.- De las características que presentan los programas de Servicio Civil de Carrera en otros países: Francia, Inglaterra y Estados Unidos, se desprende que en todos ellos existe un esfuerzo serio y constante por formar personal público capacitado.

QUINTA.- La multiplicidad de intentos que se han venido dando por crear las bases jurídicas para un Servicio Profesional de Carrera en México, se formaliza con la aprobación de la: Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

SEXTA.- El Servicio Profesional de Carrera, además de su alcance numéricamente limitado, considera solo unos cuantos puestos en la administración Pública Federal. El universo de su aplicación se ve reducido por su carácter federal, quedando fuera el sector paraestatal, estados y municipios.

Por su parte los estados y municipios reconocen la importancia, ya que dará continuidad a los programas públicos mediante la existencia de un cuerpo de servidores públicos capacitados y profesionalizados.

SÉPTIMA. La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, para el Sector Centralizado más bien es una referencia, obligada quizás, pero sólo eso, sin obligatoriedad en sus alcances para los ámbitos administrativos estatales y municipales. La sola existencia de la ley no garantiza ni la configuración ni la adecuada instrumentación y operación del Servicio Profesional de Carrera debido a sus limitaciones existentes.

No obstante se puede considerar como una oportunidad para resaltar la necesidad de introducir un principio constitucional que estimule la evolución de la reglamentación municipal hacia un sistema estable de profesionalización del servicio público de la administración.

OCTAVA.- La concepción y alcance de un Servicio Profesional de Carrera debe responder necesariamente a la realidad actual y proyectiva de la sociedad, manteniendo una estrecha relación con la naturaleza de las demandas sociales.

NOVENA. La administración pública en el nivel municipal tiene por característica representar la más directa vinculación entre el poder público y los ciudadanos. La administración municipal constituye el espacio de respuesta inmediata a los ciudadanos. Por ello, la eficacia, eficiencia y legitimidad cobran mayor valor en este nivel de gobierno.

DÉCIMA. La profesionalización de los servidores públicos contribuye en la agilización de trámites porque se tiene el conocimiento hacia donde canalizar los diferentes asuntos que se presentan y por ende mejora la calidad de la gestión municipal.

DÉCIMO PRIMERA.- La normatividad formal alrededor del Servicio Profesional de Carrera, debe ser la guía para la actuación de los servidores públicos en todos los niveles gubernamentales, lo que entraña la decisión de eliminar la informalidad en las relaciones laborales de los servidores públicos con el Estado. Actualmente, esa relación se da bajo un contexto intrincado de reglas formales e informales permeadas por elementos culturales y sociales.

DÉCIMO SEGUNDA.- El sistema ideal de profesionalización sería aquel donde se considera al conjunto del personal laborando en la administración pública municipal, tanto el de base como el de confianza. No obstante, existen varios factores que lo impiden, como son: el marco jurídico, los costos de su instrumentación, y otros aspectos como la diferencia entre prestaciones entre personal de base y de confianza. Esto conlleva a trabajar, en promover por el momento con un grupo específico de personal: el personal de confianza.

DÉCIMO TERCERA.- El trabajador de confianza, representa al grupo más vulnerable en cuanto a empleo público se refiere. En esta perspectiva, el Servicio Profesional de Carrera proporcionará estabilidad y seguridad en el empleo, siempre y cuando el servidor público asuma la responsabilidad que le corresponda. Proyectándose en la dignificación del empleado público y mejora de la gestión diaria.

DÉCIMO CUARTA.- La institucionalización de un Sistema de Profesionalización en el Municipio de Atizapán de Zaragoza dará continuidad a los planes de trabajo que en estos tiempos deben ser de manera a corto, mediano y largo plazo, y no por periodo de gobierno.

DÉCIMO QUINTA.- El éxito y eficacia de la Servicio Profesional de Carrera deberá garantizar un resultado favorable, ya que además de ser un Derecho, asumirá responsabilidades, es por ello que para su instrumentación y operación deberá estar avalado por una correcta aplicación y acatamiento honesto y transparente de las políticas, lineamientos y estructuras de los responsables al momento de su instrumentación.

DÉCIMO SEXTA. Hoy en día un Sistema de Profesionalización en la administración pública debe contar además de los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, con un perfil profesional altamente competitivo a fin de poder atender y resolver cometidos y atribuciones de la administración a la cual sirve, traduciéndose en un bienestar general.

DÉCIMO SÉPTIMA.- La respuesta a la necesidad de profesionalizarse del servidor público, tiene que institucionalizarse mediante la creación de un esquema jurídico que de él soporte adecuado a un sistema cuya finalidad sería cumplir con la premisa: Solo un servidor público profesional será capaz de proporcionar a la ciudadanía los servicios que demanda con diligencia, honestidad, eficacia y eficiencia que esta requiere.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. **"Teoría General del Derecho Administrativo"** 15ª. Ed. Editorial Porrúa, México 2000.
2. ARTEAGA NAVA, Elisur. **"Derecho Constitucional"**, Editorial Harla, México 1999.
3. CABRERO MENDOZA, Enrique. **"Del Administrador al Gerente Público"**. Instituto Nacional de Administración Pública, México 2000.
4. CASTILLO VELASCO, José María del. **"Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano"**, T. I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C: Estudios Histórico No. 45. México.
5. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **"Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano"**, T. I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie C: Estudios Histórico No. 45. México
6. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **"Compendio de Derecho Administrativo"**, Ed. Porrúa. México 2000.
7. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **"Elementos de Derecho Administrativo"**, Ed. Limusa. México 2002.
8. ETRENA CUESTA, Rafael. **"Curso de Derecho Administrativo"**, 9ª. Ed. Editorial Tecnos, Madrid, España 2000.
9. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. **"Perspectivas del Derecho Administrativo en el Siglo XXI"**. Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie doctrina jurídica. No. 104.
10. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. **"Derecho Administrativo"**. Editorial McGraw-Hill Interamericana Editores S. A. México 2002.
11. GALINDO CAMACHO, Miguel. **"Derecho Administrativo"**. Tomo 01. Ed. actualizada, Editorial Porrúa. México 2001.
12. GÓMEZ CEJA, Guillermo. **"Planeación y Organización De Empresas"**. Facultad de Contaduría y Administración. UNAM. Mc Graw-Hill. México 2000.
13. INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. **"Administración de Recursos"**. Programa de Formación y Capacitación Profesional Electoral.

Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral. México 2002.

14. JAMES A.F. Stoner. **"Administración"**. 6ª. Ed. Editorial Pearson Educación. México 1999.
15. NAVA NEGRETE, Alfonso. **"Derecho Administrativo Mexicano"**. Fondo de Cultura Económica, México 1999.
16. OLVERA TORO, Jorge. **"Manual de Derecho Administrativo"**. 7ª. Ed. Editorial Porrúa, México 1999.
17. SERRA ROJAS, Andrés. **"Derecho Administrativo"**, Tomo I, Editorial Porrúa, México 2001.
18. WEBER, Max. **"El Político y el Científico"**, Editorial Colofón, México 2001.

HEMEROGRAFÍA

1. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. **"La Profesionalización del Servidor Público"**. Revista: IAPEM, No. 31, Julio – Septiembre, 1996 Toluca Edo. De Méx. México.
2. HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Julio César. **"El Servicio Civil de Carrera en la Modernización del Servicio Público"**. Revista: Lex Difusión y Análisis. 3ra. Época, Año III, No. 27, Septiembre, 1997, Torreón Coah. México.
3. IAPEM. **"Avances de la Modernización Administrativa Estatal y Municipal"**. Revista No. 18, Julio 1993, Toluca, México.
4. IAPEM. **"Servicio Civil de Carrera: Nueva Institucionalidad de la Administración Pública"**. Revista No. 56, Septiembre – Diciembre 2003, Toluca, México.
5. RODRÍGUEZ MANZANARES, Eduardo. **"La Profesionalización del Servicio Público a través de la Calidad Total"**. Revista: IAPEM, No. 31, Julio – Septiembre, 1996. Toluca, Estado de México, México.
6. Senado de la República. **Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera**, Gaceta Parlamentaria, México 24 de octubre 2002.

7. TINOCO SÁNCHEZ, Hilda. **“Calidad Total en el Servicio Público: Experiencias en el Estado de México”**. Revista: IAPEM. No. 24, Octubre – Diciembre 1994.
8. VÁSQUEZ COLMENARES GUZMÁN, Bernardo. **“La Profesionalización del Servicio Público: Experiencias en el estado de México”**. Revista: IAPEM. No. 31, Julio – Septiembre, 1996. Servicio Profesional de Carrera. Vol. I, México, segundo semestre 2004.

LEGISGRAFÍA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México 2004.
2. Diario Oficial de la Federación. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. México, 10 de abril de 2003.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, México 2004.
4. Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Editorial Porrúa, México 2004.
5. Constitución Política del Estado de México Editorial Porrúa, México 2004.
6. Bando Municipal 2003-2006, Atizapán de Zaragoza, México 2004.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

<http://www.inafed.gob.mx>

<http://www.cide.edu/publicaciones.html>

<http://www.juridicas.unam.mx>

<http://www.redservicioprofesional.org>

<http://www.clad.org.ve/siare/innotend/profesion.html>

<http://www.e-local.gob.mx>

<http://www.funcionpublica.gob.mx>