



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

“MODELO PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL
SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL EN NAUCALPAN
DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO, BAJO EL
ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA. 2000 – 2006”

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

KARINA ANGÉLICA PIÑA COLÍN

ASESOR: MTRO. JOSÉ ALBINO
HERNÁNDEZ ESCOBEDO

JUNIO, 2007



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, a mi familia, a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la sociedad por brindarme la oportunidad de estudiar una carrera y tener acceso al universo del conocimiento.

Gracias a todos los miembros de Interpolitics, a Daniela y a Salvador por ser mi motivación para que éste trabajo sea el principio de un gran proyecto.

Dedico la presente investigación a mi abuela Celia, quien con su ejemplo me ha demostrado que los límites del ser humano se ubican sólo en su mente si él lo permite.

Agradezco en forma especial el apoyo de mi asesor Mtro. José Albino Hernández Escobedo, al Dr. Juan Montes de Oca Malvárez, a la Dra. Araceli Parra Toledo, al Mtro. Martín Díaz de Jesús Vázquez y al Mtro. José Enrique Bailleres Helguera, por sus enseñanzas, paciencia y vocación para ayudarnos y motivarnos a ser profesionistas y ciudadanos ejemplares.

“Por mi raza hablará el espíritu”

Introducción

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA	Pág.
1.1 Estado	5
1.2 Administración Pública	7
1.3 El Municipio y la Administración Pública Municipal	13
1.4 Municipio de Naucalpan de Juárez	15
1.5 Políticas Públicas	19
1.6 Servicio Profesional de Carrera	27
CAPÍTULO II.- SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA A NIVEL MUNICIPAL	
2.1 Antecedentes y referencias del SPC	30
2.2 La implementación del SPC en México	32
2.3 Justificación de la Implementación del SPC a nivel municipal	44
CAPÍTULO III.- ELABORACIÓN DE UN MODELO DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA BAJO EL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO.	
3.1 Identificación y definición de la problemática	46
3.2 Proyecto para el SPC en Naucalpan de Juárez, México	55
3.3 S.P.C. como Política Pública	56
Conclusiones	65
Bibliografía	67

Introducción

Existen varios conceptos acerca de lo que es la política, se dice que es el arte de influir en las decisiones de las demás personas o que es el conjunto de disposiciones de un Estado para mantener su control; tomado del discurso de un edil municipal tomé la siguiente concepción: La política es la más elevada actividad cultural del ser humano; surge con los ciudadanos como el arte de convertir el conflicto en consenso, la disidencia en diálogo y el pluralismo en concertación; es un atributo del hombre organizado en sociedad; es arte, ciencia, cultura y la costumbre de la relación entre individuos y grupos, entre partidos y agrupamientos, entre Estado y sociedad; entre gobierno y gobernados; sus instrumentos son el lenguaje, la palabra oral y escrita, el diálogo y el debate, la reunión, la demostración, el encuentro, el cabildo y el cabildeo, el consenso y el disenso, es una actividad sustantiva del ser humano y exclusiva de él por ser un animal racional; es una herramienta de igualdad de oportunidades, la participación en la toma de decisiones que afecta al hogar, al barrio, al pueblo, a la ciudad, sobre todo a aquella en donde se origina, al municipio, al estado y al país, sus objetivos deben ser sumar y multiplicar, no restar ni dividir. Escogí esta definición utópica porque considero que quienes escogimos la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública tenemos que nutrir el diálogo, la tolerancia y la investigación para abrir nuevos caminos y lograr que en verdad eso sea la política, política que en nuestros días se ha convertido más que nunca en corrupción, inseguridad y desconfianza de los gobernados hacia nuestros gobernantes.

La función de nuestros gobernantes como representantes de nuestros intereses es procurar el bien común, un bien común que cada día se vuelve más difícil de lograr debido a que en una sociedad globalizada intervienen cada vez más intereses por existir más actores, lo cual desemboca en sistemas administrativos cada vez mas complejos y esta complejidad nos hace necesitar

cada vez personas más preparadas que conozcan, dominen y creen rutas de acción adecuadas a la problemática que se presente.

La elección del tema referente a la profesionalización de los servidores públicos en el ámbito municipal obedece a tres razones, la primera por el compromiso asumido con la sociedad y con la Universidad de crear alternativas de estudio y reflexión en el área de estudio de mi carrera, la segunda como servidora pública y empleada que espera tener una alternativa real de desarrollo en su campo de trabajo, ya que es incómodo y decepcionante ver como cada fin de administración hay personas que son despedidas sin que valoren su trabajo, sus competencias y sus capacidades así como sin recibir una liquidación justa, por último, en mi papel de ciudadana, me interesa el establecimiento de un servicio profesional de carrera porque me interesa conocer a quienes trabajan en nuestros municipios, qué experiencia tienen para llevar a cabo proyectos en los que se invierten grandes cantidades de recursos públicos emanados de nuestros bolsillos como ciudadanos y cómo se están desempeñando en su cargo.

Haciendo a un lado la utopía y de acuerdo a los requerimientos establecidos en la presentación del trabajo del Seminario-Taller en Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno, para enunciar los principales términos que dan soporte conceptual a la investigación, en el marco teórico de referencia se define primeramente a la sociedad por ser ésta la base de todo estudio relacionado con las Ciencias Sociales y por ende del Estado, asimismo, se definen los elementos que lo constituyen y se explica su importancia y la relación directa que existe entre éste y la Administración Pública; en la definición de Administración Pública se incluye como subtema a la Modernización Administrativa porque esta ha sido un impulso para el establecimiento del SPC en nuestro país y en esta parte, también se definen los conceptos de eficiencia, eficacia, competitividad y calidad, concepciones que además de ser integrantes del SPC, son parte medular en el ejercicio de la administración pública contemporánea; en el apartado correspondiente al Municipio de Naucalpan de Juárez se exponen los motivos por los cuales se eligió este municipio como área de estudio, posteriormente se explica qué son las Políticas Públicas y se da una breve explicación de lo que es el Servicio Profesional de Carrera.

El segundo capítulo detalla el concepto de Servicio Profesional de Carrera, sus antecedentes, la diferencia que existe entre éste y el Servicio Civil de Carrera, asimismo se explica la importancia que tiene el profesionalizar a los servidores públicos en los municipios.

En el tercer capítulo se identifican con más precisión los problemas y los retos que tienen tanto los ciudadanos como los mismos empleados de las administraciones públicas para obtener y proporcionar un servicio de calidad dentro del ámbito gubernamental, se presenta un comentario respecto al Proyecto de Reglamento para regular el Servicio Profesional de Carrera que elaboró el municipio de Naucalpan de Juárez y se exponen las razones por las cuales se considera que un proyecto de esta naturaleza debería abordarse como una política pública.

Como la mayoría de las investigaciones, el supuesto es que con la implementación de la propuesta, se puedan mejorar y optimizar las funciones del gobierno municipal implementando el Servicio Profesional de Carrera mediante una política pública utilizando el proyecto con el que ya cuenta el municipio, lo cual dará como resultado elevar la calidad del gobierno municipal.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

1.1 Estado

“El orden de la naturaleza encarna la violencia y la barbarie y el Estado representa los instrumentos destinados a poner fin a esta violencia natural. Cuando los hombres viven según el estado de la naturaleza, sus fuerzas se enfrentan y la muerte reina; de ahí la creación del Estado, que nace de la violencia y de la necesidad de domar a la barbarie primera. En cambio el Estado permite escapar a la violencia ejerciendo la soberanía, siendo quien tiene el monopolio de la violencia legítima.”¹

El espíritu gregario del hombre y la satisfacción de sus necesidades y existencia física, al igual que la satisfacción de ideales lo llevaron a agruparse en colectividad, por lo cual para nosotros eso es la sociedad: La agrupación de seres humanos individuales con valores, normas y símbolos comunes que orientan, interpretan y regulan el comportamiento de sus miembros. A partir de que el hombre tomó conciencia de la necesidad de tener seguridad para él y los suyos, se unió a otros individuos de la misma especie y formó la primera sociedad, a este paso se le conoce como Estado Civilizado y la base para lograrlo fue la conciliación, gracias a ella pudo ponerse de acuerdo con sus semejantes y organizarse para garantizar su sobrevivencia.

Existen varios conceptos de Estado, sin embargo, se enuncian aquellos que al parecer son más concretos y en pocas palabras dan una visión completa de lo que es.

Miguel Acosta Romero dice que el Estado es la Organización Política Soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y determinación, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.²

¹ IKRAM ANTAKI. El manual del ciudadano contemporáneo. México, Ed. Ariel. 2000. p. 80

² ACOSTA, ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa. 1986 p.40

Francisco Porrúa Pérez define al Estado como una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.³

Para Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara el Estado es una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.⁴

Eduardo García Maynez dice que el Estado es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio y que actúa como un ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación que detenta el ejercicio del poder.⁵

De acuerdo a los conceptos citados podemos definir al Estado como una organización política que detenta el poder en una sociedad asentada en un territorio y gobierno propios, que tiene por objeto la realización del bien común de sus integrantes y que se sujeta a un orden jurídico establecido por él mismo.

El Estado, personifica a la comunidad humana y constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado, posee un poder superior originario o jerarquizado, del cual se auxilia para gobernar, utilizándolo como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y su finalidad social.⁶

³ PORRÚA, PÉREZ FRANCISCO. Teoría del Estado. Ed. Porrúa, México, 1992. p. 198

⁴ DE PINA, RAFAEL y DE PINA, VARA RAFAEL. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México, 1991. p.260

⁵ GARCÍA, MAYNEZ EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1990. p.98

⁶ JIMÉNEZ CASTRO WILBURG. Administración Pública para el Desarrollo Integral. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1975. p. 152

Los elementos que constituyen todo Estado son: Territorio, población y gobierno. El Gobierno como un elemento integrante del Estado, es el conjunto de organizaciones que ofrece productos, presta servicios y ejerce funciones para satisfacer las necesidades de la sociedad. “En México, en las últimas décadas, las acciones del gobierno y la sociedad han contribuido a alcanzar mejores niveles de vida para la mayoría de la población. Sin embargo, la profundidad y la complejidad de los retos actuales demandan una nueva alianza del gobierno con los grupos sociales y todos los ciudadanos con voluntad de participar.”⁷

Como todo en el universo, la concepción y el papel del Estado y sus componentes se transforman constantemente debido a la dinámica social, la cual influye para que su acción también se reestructure. Los Estados son organizaciones influidas por los procesos de cambio, su desenvolvimiento se basa en la trayectoria de la sociedad y se rige por factores que moldean su razón de ser y el cumplimiento de sus funciones. Estas etapas de transformación deben modificar tanto su acción como sus estructuras para adecuarse a la realidad imperante.⁸

1.2 Administración Pública

De los medios de que se valga el Estado para ejercer su poder depende en gran medida su estabilidad política, para ello, el Estado a través del gobierno escucha las demandas de los gobernados y las materializa en obras concretas y es precisamente en ese momento, en donde el Estado se relaciona con la sociedad a través de la Administración Pública.⁹

⁷ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. México, 1995. p. 125

⁸ GALLEGOS CENTENO OLGA “La Gerencia Pública: Una alternativa Tecnológica para el mejoramiento de la acción gubernamental”, Revista IAPEM No. 38. México, Abril-Junio 1998

⁹ GÓMEZ SANDOVAL FERNANDO. Teoría del Estado. México. Ed. Universidad Anáhuac, 1992 p. 361

El Estado como institución suprema de la sociedad cumple con sus cometidos de paz pública, bienestar, orden y justicia social a través de la administración pública, por lo cual la administración pública es quien se encarga de organizar las acciones directivas del Estado y tiene ante sí la responsabilidad de encaminar sus funciones a la consecución del interés público mediante actividades coordinadas que contribuyan a preservar las condiciones necesarias para coadyuvar a la estabilidad política y social en que descansa el fundamento mismo del Estado.

La Administración Pública es un sistema que se estructura según las características del país, del gobernante, del modelo burocrático y los valores dominantes que se piensen seguir. Su organización está en relación con las jerarquías ya establecidas por su estructura, las cuales son: División del trabajo, las relaciones formales, el concepto de estabilidad política y la carrera administrativa.

Para efectos del presente estudio se entiende a la administración pública como el conjunto de operaciones que realiza el gobierno encaminadas a cumplir o hacer cumplir los fines del Estado; la organización de las acciones, recursos, medios y su congruencia respecto de los fines; las técnicas empleadas para aumentar la eficacia de las acciones y sus efectos en la consecución de los fines.¹⁰ Es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales deben ser ejecutadas por las instituciones gubernamentales y es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos básicos de planeación, organización, dirección, control y evaluación.

Para obtener una administración pública funcional, es fundamental que las principales herramientas de las instituciones públicas sean sus recursos humanos y administrativos, por este motivo el presente estudio presenta la implementación del Servicio Profesional de Carrera como una herramienta para insertarnos en este proceso

¹⁰ PARDO MARÍA DEL CARMEN. Teoría y práctica de la Administración Pública en México. México, Ed. INAP 1992.p.25

de modernización administrativa ya que el sistema de profesionalización debe estar en función de las características propias de cada organización.

Modernización Administrativa

La necesidad de realizar cambios en la administración pública parte del ámbito nacional e internacional ya que debido a la globalización el mundo ha sufrido grandes cambios en los renglones económico, tecnológico, social y cultural, en consecuencia, la administración pública debe corresponder a estos cambios con una eficaz capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad, por este motivo, en las últimas décadas la Reforma del Estado se convirtió en tema central de la agenda política mundial para reorientar las funciones del aparato estatal y construir un Estado que pueda afrontar los desafíos a que se enfrentan las sociedades contemporáneas, que garantice el cumplimiento de los contratos económicos, asegure los derechos sociales y la competitividad de cada país en escenarios internacionales. ¹¹

México, en su intento por transformar su administración pública pretende establecer modelos de Modernización administrativa que incluyan procesos encaminados a resolver problemas de eficiencia, eficacia en la dinámica organizacional y procesos para resolver problemas de legitimidad.

Referirse en términos generales a la modernización es identificar transformaciones en diversos campos, cuyos efectos visibles se han vinculado a cambios tales como la urbanización, la industrialización, la secularización, la democratización, la participación de los medios de comunicación, etc. ¹² La modernización social se relaciona con la necesidad de tener una organización política y administrativa mejor estructurada, con

¹¹ <http://www.clad.org.com>. BRESSER PEREIRA, LUIS CARLOS. Et al. Una nueva gestión pública para América Latina. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

¹² HUNTINGTON SAMUEL. El orden político en las sociedades en cambio. Ed. Piados, Buenos Aires, 1968. p. 40

más capacidad de adaptación, lo que sería impensable en estructuras de tipo tradicional.¹³

La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias. Por ello el Estado y todo su contexto (Gobierno, Administración Pública y Servicio Profesional) deben ir evolucionando de acuerdo a los cambios sociales que se presenten. En México, la modernización administrativa se convirtió en un recurso para fortalecer al Estado, lo cual hizo suponer que en determinado momento se podría dar más importancia a la tecnocracia que a las mismas encomiendas del Estado. De acuerdo a un análisis realizado por María Del Carmen Pardo aún no se ha llegado a la tecnoburocracia porque la administración representa a sectores de la sociedad a los que no puede dejar de servir como interlocutor legítimo.¹⁴

La modernización administrativa no es una moda, es un recurso para contar con un aparato administrativo eficaz y para ampliar los consensos sociales. En la medida en que la administración funcione mejor, que el ciudadano sienta que los servicios públicos se prestan con honradez y eficacia y que sus contribuciones se orientan en provecho de la colectividad, su compromiso con el proyecto político en turno tenderá a fortalecerse.¹⁵

La modernización administrativa será aún más justificable si entre sus objetivos tiene reivindicar a los servidores públicos otorgándoles mayor confianza, estabilidad y mejores condiciones de trabajo a fin de que eleven su productividad para estar en condiciones de atender con mayor eficacia y eficiencia las demandas de la sociedad, logrando así una administración pública capaz y competente.

¹³ PARDO MARÍA DEL CARMEN. La modernización administrativa en México. "Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990", Ed. INAP y el Colegio de México.p.16

¹⁴ Ibid, p. 37

¹⁵ Ibid p. 148

Actualmente se habla mucho de eficiencia, eficacia, competitividad y calidad, sin embargo existen varias acepciones para las mismas dependiendo del contexto en el que se hable de ellas, por lo cual es necesario explicar el sentido que se le dará en el presente trabajo y resaltar por qué se consideran elementos necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública .

La eficiencia es la relación existente entre los recursos aplicados y el producto final obtenido, la razón entre el esfuerzo y el resultado, entre gastos e ingresos, entre el costo y el beneficio restante, se dirige hacia la mejor manera de hacer las cosas a fin de que los recursos (humanos, financieros y materiales) sean aprovechados de la mejor manera posible.

La eficacia es la capacidad de cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad con las metas propuestas, objetivos establecidos y producir los efectos deseados dentro de un ámbito de incidencia específico. El criterio de eficacia es de gran importancia en la administración porque todas las partes que integran una institución requieren coordinar acciones para producir, en el caso de la administración pública, que los servicios cumplan con los objetivos de la Institución. Dentro de los estudios del comportamiento político el término eficacia se usa para hacer referencia a los sentimientos de un ciudadano acerca de los efectos de su actuación sobre los acontecimientos políticos, es decir, cuanto más capaz se considera el individuo de influir en las decisiones políticas, más satisfecho estará con el sistema político general y estará más predispuesto a valorar positivamente la gestión de las autoridades.

Respecto a la competitividad, utilizaremos el concepto mas simple, enfocado a la raíz de la palabra, que es competir; el leer este significado y relacionarlo con la administración pública podría parecer poco coherente debido a que la administración pública no tiene un rival definido para competir por la prestación de sus servicios, sin embargo, los servidores públicos sí lo tienen y es obligación de las organizaciones públicas elegir al personal más capacitado y competente para cumplir con las responsabilidades que a cada funcionario correspondan, porque como señala Alfredo

Acle Tomasini: "Toda nación requiere que su gobierno sea eficiente, porque ello influye en su competitividad y por ende, en su capacidad de generar empleos, mejorar niveles de vida y sobrevivir en un mundo comercialmente más agresivo. Por eso, la administración pública debe sumar y no restar, debe ser elemento de empuje y no bulto que se jale, debe propiciar la creatividad de sus ciudadanos y no inhibirla haciéndola naufragar en trámites absurdos."¹⁶

Calidad

El definir lo que es un gobierno de calidad puede ser un tanto abstracto ya que se necesita fijar parámetros para medir el grado de satisfacción del usuario final de los servicios que presta el Estado y es muy complejo mantener satisfecha la demanda de la población de un Estado, sin embargo, sabemos los cometidos que tiene el Estado y partiendo de éstos se ha seleccionado un concepto que describe a un gobierno de calidad como aquel que opera de manera eficiente, eficaz, económica y que desarrolla una infraestructura nacional competitiva para proporcionarle un mejor nivel de vida a su sociedad.

Relacionando este concepto con el tema de Servicio Profesional de Carrera, deducimos que si un gobierno pretende operar eficiente y eficazmente y que las empresas que sostienen su economía desarrollen estrategias, tiene que trabajar con personal calificado y capaz de cumplir con los objetivos establecidos en la Institución en la que laboran.

Existen muchos conceptos relacionados con la administración pública contemporánea, sin embargo se definen éstos por ser los que ubican más al lector en el contexto de la investigación.

¹⁶ ACLE TOMASINI, ALFREDO. Retos y riesgos de la calidad total. Citado por UVALLE BERRONES RICARDO. "Formación de Directivos y Calidad Total en los Servicios" Revista IAPEM No. 24 Octubre-Diciembre 1994 p. 26

1.3 El Municipio y la Administración Pública Municipal

Hemos definido a la Administración Pública como el conjunto de operaciones que realiza el gobierno para cumplir o hacer cumplir los fines del Estado, pero éste para poder cumplir con sus cometidos primero debe organizarse y para ello debe dividir su territorio, de esta división se derivan los estados y de éstos los municipios.

El municipio se funda en prácticas democráticas y es la entidad de nivel básico de gobierno, es la base de la coordinación política y de la división geográfica y administrativa de las entidades federativas que integran la República Mexicana, es el cimiento y coordinación de la actual estructura gubernamental.

Para conocer cómo se constituye un municipio, es necesario contar con una estructura basada en los aspectos jurídico y administrativo, a partir de estos aspectos puede proyectarse y definirse una organización municipal con la cual se atiende a la ciudadanía.

Desde el enfoque constitucional el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el régimen interior de los estados; sociológicamente, el municipio es visto como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas y modernas del Estado y se basa en la familia como una forma de organización social. Desde la perspectiva política se le ha definido como la entidad política primaria o básica y autónoma de la organización nacional, dotada de personalidad jurídica propia; la definición generalizada califica al municipio como una forma de gobierno republicano, representativo popular que adoptan los estados para su régimen interior.

El municipio es una forma de descentralización, ya que constituye una organización comunal espontánea y primaria que el Estado reconoce e incorpora a su estructura.

El municipio en México es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituídas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo para su progreso y desarrollo.

Asimismo, los elementos que constituyen al municipio son los mismos que al Estado, o sea, población, territorio y gobierno. La población es el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial del municipio, el territorio es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y el gobierno municipal se materializa en el ayuntamiento de elección popular directa, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios. Una característica esencial de los municipios es la autonomía, misma que reside en la soberanía y le dá la facultad de regirse por sus propias leyes, de gozar de entera independencia, por lo cual también tiene la potestad de elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos

Con estructura y organización, el municipio debe considerar su ámbito interno, en el que se aprecia el campo de la administración pública municipal, la cual debe incluir recursos humanos, financieros, técnicos y materiales, los cuales son básicos para su funcionamiento. El gobierno municipal, llevará a cabo la administración pública en los municipios por medio de la gestión municipal.

La gestión municipal se ocupa de todas aquellas actividades o funciones del ayuntamiento y de su integración administrativa, destinadas a la buena marcha del municipio, por lo cual para llevar a cabo una buena gestión, el gobierno municipal requiere de un aparato o mecanismo eficiente y responsable que ejecute las tareas que se le han encomendado. La gestión municipal debe comprender todas aquellas acciones que realizan las dependencias encaminadas al logro de los objetivos y cumplimiento de las metas establecidas en los planes y programas de trabajo; la gestión es también una actividad que desarrolla el ayuntamiento para atender y resolver las peticiones y demandas que plantea la ciudadanía, ya que por medio de ésta se

generan y establecen relaciones del gobierno municipal con los ciudadanos y con otras instituciones y dependencias nacionales e internacionales.

Las principales acciones administrativas del gobierno municipal son:

- Elaboración, definición e implantación de las políticas y directrices para el funcionamiento de la administración pública.
- Definición de los límites de responsabilidad de las autoridades, servidores públicos y demás empleados municipales, en sus cargos o puestos.
- Actualización y adecuación oportuna de los sistemas, procedimientos, métodos de trabajo y registro contable.
- Seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y obras municipales.¹⁷

Como podemos darnos cuenta, las funciones y actividades de la administración pública municipal son de por sí complejas, aunado a esto se tiene la presión del tiempo, debido a que en la época actual la ciudadanía demanda respuestas inmediatas, por este motivo, la administración pública requiere de recursos humanos calificados para resolver satisfactoriamente las necesidades de la ciudadanía y las inherentes a su naturaleza.

1.4 Municipio de Naucalpan de Juárez

Para la presente investigación se eligió al municipio de Naucalpan de Juárez en primer lugar por ser uno de los municipios con más relevancia a nivel nacional, por el acceso a las fuentes de información, por la forma en la cual ha venido trabajando, ya que su Plan Municipal de Desarrollo para el periodo 2003-2006 menciona que se trabajaría mediante políticas públicas y porque se encuentra entre los municipios que ya cuentan con un proyecto para la implementación de un Servicio Profesional de Carrera.

¹⁷ Ibid

En este espacio mencionaremos las características del municipio y la forma en la que organizó su administración y gobierno durante el periodo 2003-2006, para posteriormente comprender las modificaciones sugeridas a fin de dar un enfoque de política pública a lo que actualmente es el Proyecto del Servicio Profesional de Carrera.

El municipio de Naucalpan es un territorio complejo, en el que encontramos variadas características sociales, actividades económicas y asentamientos humanos que se traducen en un amplio espectro de necesidades por parte de la comunidad.

La dinámica poblacional y en especial los fenómenos de emigración e inmigración, son muy intensos en el municipio debido a la problemática del Valle de México y por ser una zona industrial de las más importantes del país. La población urbana del municipio representa el 97.2 % del total, asimismo, existe un flujo importante de población de los municipios aledaños que se trasladan diariamente hacia sus centros de trabajo. La población del municipio, según la proyección al 2030 del Consejo Nacional de Población, se mantendrá fluctuante en los 900,000 habitantes.

Durante el trienio 2003-2006, el gobierno de Naucalpan estableció programas y proyectos estratégicos para dar rumbo a las acciones que desarrolló.

Los programas y proyectos emprendidos de acuerdo a lo estipulado en su Plan Municipal de Desarrollo fueron resultado de las demandas ciudadanas expresadas durante la campaña política de la C. Angélica Moya Marín, el Primer Taller de Planeación Estratégica Municipal y de la Consulta a la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, así como del diagnóstico municipal, mismas que sirvieron como marco informativo del estado que guardaba el municipio y como punto de partida para establecer las políticas públicas de la Administración Municipal.

El establecimiento de estos programas y proyectos se orientaron a solventar las necesidades de la población y a establecer mejores condiciones para el desarrollo del municipio, por lo que se identificaron cinco líneas estratégicas de acción, las cuales se

desarrollaron a través de gabinetes conformados por la totalidad de las dependencias de la Administración Pública Municipal y conformaron el eje de las acciones de gobierno.

El cumplimiento de los programas establecidos se apoyó primordialmente en la participación y corresponsabilidad con la sociedad, ya que a través de ésta se podían alcanzar las metas establecidas en materia de obra pública, mejoramiento en la calidad de los servicios municipales y fortalecimiento del desarrollo humano, económico y social.

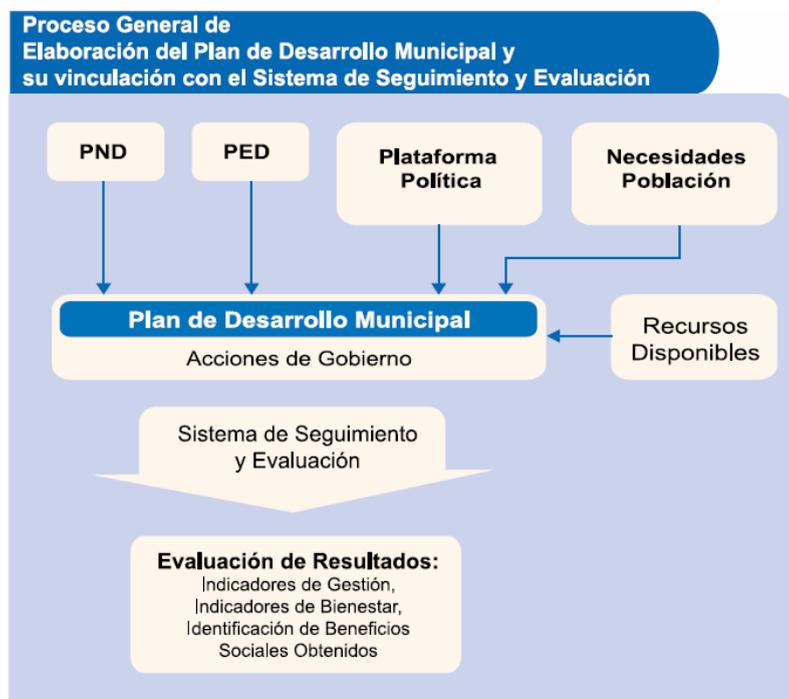
La Contraloría Municipal y la Coordinación de Planeación, en el ámbito de sus competencias y de manera coordinada, fueron las responsables de realizar las acciones de carácter operativo para el seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, para lo cual se establecieron los requerimientos necesarios que deberían cumplir las áreas del gobierno municipal en esta materia.

El proceso de seguimiento y evaluación estratégica estuvo orientado a la medición de resultados a través de:

1. Indicadores de Gestión
2. Avance físico-financiero de los Programas Operativos Anuales (POA's)
3. Identificación de beneficios sociales

1.- Los indicadores tuvieron el propósito de revisar que los programas y acciones de las áreas operativas se realizaran con eficiencia en cumplimiento de las metas establecidas. Para estos efectos, se solicitaba información mensual a las áreas integrantes del gobierno municipal, esta información se analizaba trimestralmente para monitorear el avance de los objetivos planteados. Los indicadores de gestión más importantes de cada línea estratégica y programa, se establecieron mediante un trabajo conjunto entre las áreas administrativas responsables de la ejecución de las acciones y el área de planeación. El avance físico-financiero de los POA's se obtenía de los

informes mensuales que para tal efecto se integraban y remitían a Glosa. De esta manera se identificaban las acciones de cada área establecidas en el plan con la estructura programática establecida para los municipios del Estado de México.



2.- Para la Ejecución del Plan de Desarrollo Municipal, se estableció la elaboración de los Programas Operativos Anuales; a fin de dar seguimiento a dicho plan, se estableció una calendarización para su ejecución, puntualizando la secuencia coordinada de las acciones a emprender con base en lineamientos de control, supervisión y evaluación.

Los Programas Operativos Anuales y las evaluaciones resultantes de su ejecución fueron los elementos básicos para formular los informes de la presidencia municipal, destacándose tres líneas de acción:

- Evaluación de programas y actividades rutinarias.

- Evaluación de programas y actividades sistemáticos y de vigencia permanente e incorporación de nuevos programas y actividades de rutina para operación permanente.
 - Evaluación de proyectos, obras y acciones específicas realizados en periodos determinados.
- 3.- De acuerdo a lo expuesto en el Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006, la identificación de beneficios sociales se realizó “iniciando por aquellas acciones donde la identificación de estos beneficios fue fácil y rápida” y la metodología que se siguió para identificar estos beneficios fueron “las propuesta para la evaluación social de proyectos”.

En el Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006 del Municipio de Naucalpan de Juárez, se establecía que la administración municipal trabajaría a través del diseño e instrumentación de políticas públicas a las que señalaban como “cursos de acción diseñados para satisfacer las necesidades la población en una forma más eficiente”, por lo cual podemos deducir que la forma en la que operó su sistema administrativo anteriormente descrito fue el mismo que utilizó para la elaboración de sus políticas públicas, ya que en el Plan no explica la forma en la que éstas se trabajarían.

1.5 Políticas Públicas

El concepto de Políticas Públicas nació en los Estados Unidos de Norteamérica después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de los planteamientos formulados por Harold Laswell, en México las Políticas Públicas se han utilizado como una tecnología de gobierno para proveer a los gobernantes de herramientas que les permitan enfrentar situaciones imprevistas y su objeto de estudio es el proceso de decisión dentro de la administración pública, como una extensión del proceso político.

No existe una traducción literal de lo que serían las políticas públicas, ya que aunque no es correcto se ha utilizado el término policy como política, lo que ha generado varios

errores de interpretación. En inglés policy significa curso de acción o inacción y algunas veces proceso de decisión o programa de acción, por lo que entenderemos por policy la reconstrucción racional o teoría acerca de cómo las piezas de decisiones y conducta se ajustan entre sí en un patrón coherente .

Diferentes estudiosos de la Ciencia Política y la Administración Pública han afirmado que las políticas públicas son una disciplina de las Ciencias Sociales que usan la razón y la evidencia para aclarar, valorar y apoyar soluciones a problemas públicos.

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.¹⁸

Omar Guerrero menciona que la política pública es un campo de problemas propiamente gubernamentales cuya característica es el desarrollo de una tecnología de gobierno, donde convergen distintas teorías, métodos y técnicas que permiten sintetizar el conocimiento, la acción y la decisión gubernamental.

Luis Aguilar Villanueva considera que el uso de las políticas públicas contribuye a la elaboración de decisiones más eficaces, que sin cuentos y con sustancia sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente problemas desoladores y defectos públicos.

Para Thomas Dye la política pública es cualquier decisión o elección gubernamental, incluyendo la de no actuar; es la descripción y explicación de las causas y consecuencias de las acciones del gobierno.

¹⁸ TAMAYO SÁEZ, MANUEL. El análisis de las políticas públicas. Universidad Complutense de Madrid. Instituto Universitario Ortega y Gasset. p.281

Dimock menciona que la política pública es la reconciliación y cristalización de los puntos de vista y deseos de muchas personas y grupos en el cuerpo social.

F.M. Frohok sustenta que la policy es el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos para la cooperación, por lo cual define a la política pública como una práctica social ocasionada por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establece incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas pero encuentran irracional cooperar con otros.¹⁹

Las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o directivo público detecta la existencia de un problema, que por su importancia merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.

Para comprender un poco más acerca de las políticas públicas, debemos ubicarnos dentro del sistema político, que es un conjunto conformado por los siguientes elementos:

- a) Elementos institucionales que representan los poderes políticos, sus reglas de interacción (régimen político) para consigo mismo, para con la sociedad, así como sus normas.
- b) Actores institucionalizados en que la sociedad se organiza para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones de gobierno.
- c) Valores de los individuos y grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política, derivados de elementos culturales y de experiencias históricas.

¹⁹ MONTES DE OCA MALVAEZ, JUAN. Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

Un sistema político es algo integral, un todo en el que para poder ser analizado y entendido deben tomarse en cuenta distintos factores y componentes. Lo interesante del sistema es que siempre está en un continuo movimiento que genera cambios y transformaciones, entender estos cambios representa una de las tareas fundamentales de la Ciencia Política, plantearse los problemas que existen, buscar un método adecuado para explicar los problemas y brindar ideas que nos permitan pensar en lo que se puede presentar con el avance del tiempo.

Las políticas públicas surgen en dos grandes momentos, el primero se identifica dentro de la gran tradición político-administrativa, donde se le exige al gobierno racionalidad, eficacia, eficiencia en sus decisiones y organizaciones y el segundo en donde el análisis de políticas públicas se identifica con las críticas al Estado social interventor.²⁰

El crecimiento del Estado tuvo como consecuencia el crecimiento de su campo de acción, de ser un Estado gendarme en el cual sus funciones se limitaban a la defensa, pasó a ser un Estado que necesitaba intervenir en la economía, la educación, en el trabajo, en la producción, etc., con este cambio surgieron una mayor cantidad de demandas y necesidades, por lo cual comenzó a captar grandes cantidades de dinero de parte de los ciudadanos, dinero que debe regresar a la ciudadanía en forma de programas y servicios para su beneficio; derivadas de esta situación surgieron las políticas públicas, por eso es importante su estudio a través de un método, por la complicación de su construcción, operación y control.

Para la elaboración de las políticas públicas existen cuatro modelos: Modelo Incremental, Modelo Racional, Modelo Institucional y Modelo Combinado, sin embargo, antes de escoger que modelo se utilizará se debe clasificar a la política, las políticas se clasifican en distributivas, regulatorias y redistributivas.

²⁰ Ibid p.33

Las políticas distributivas se caracteriza porque no confrontan intereses, no hay rivalidades, tratan cuestiones que pueden ser atendidas con recursos públicos siempre divisibles, sus acuerdos se dan en base a apoyos recíprocos entre demandantes no antagonicos, en base a liderazgos que se afirman por su capacidad de gestoría .

Las políticas regulatorias suponen un espacio de conflicto y negación entre grupos de poder, tratan intereses contrapuestos y excluyentes que se mueven en torno a una misma cuestión y que se ven obligados a establecer coaliciones, por lo cual como resultado unos salen beneficiados y otros afectados.

Las políticas redistributivas son las más audaces y profundas porque abordan cuestiones en torno a las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, por lo que los resultados afectan las condiciones de vida en sectores de la población. ²¹

Modelos para el estudio de las políticas públicas

Modelo Incremental

El modelo incremental es un enfoque que permite diseñar y analizar los cursos de acción política a partir de un contexto que no describe la decisión ni el comportamiento efectivo de los gobernantes, pero que permite dar respuesta inmediata a las contingencias.

Este método se basa en experiencias y hechos consumados para dar continuidad y extender las acciones que determinen la política pública, en la que generalmente los problemas se resolverán conforme a su aparición, es decir, no hay planeación. Para algunos autores este modelo es conservador porque los programas y gastos que ya existen se consideran como base por lo que enfocan su atención en los nuevos programas y políticas, en su incremento, decremento o modificaciones sobre los programas corrientes por lo que no existe innovación para resolver programas públicos, lo que lleva a la obsolescencia político-administrativa del sistema gubernamental.

²¹ <http://www.emagister.com/manual-elaboración-democrática-políticas-sociales>

Modelo Racional

El modelo racional realiza un análisis cuantitativo y cualitativo de los factores que afectan las decisiones dentro de un medio ambiente restrictivo, se contemplan y computan todas las acciones para poder determinar sus consecuencias; a partir de este modelo los analistas intentan entender los sucesos como acciones deliberadas de los gobiernos nacionales unitarios, al explicar intentan mostrar cómo los gobiernos escogen la acción elegida. Normalmente los gobiernos que actúan bajo éste modelo escogen acciones que maximizan las metas y los objetivos estratégicos. Los elementos que se consideran para elaborar políticas públicas basadas en este modelo son: Actor, problema, selección estable y la acción como elección racional. Asimismo sus componentes incluyen metas y objetivos, las cuales serán las categorías principales para definir las metas estratégicas; opciones, que son los distintos cursos de acción considerados pertinentes para enfrentar el problema estratégico; consecuencias, son los efectos de las aprobaciones de las alternativas planteadas, mismas que conllevan un costo beneficio; el último componente es la elección, de acuerdo a la naturaleza de éste modelo la elección racional de la alternativa para solucionar el problema maximizará valores, no obstante existen variantes en el mismo. La primer variante se encuentra en el actor nacional y su elección dentro del contexto de una situación particular, lo que en determinado momento podría conducir a no ser parcial a la hora de tomar una decisión; la segunda variante es el líder individual o grupo de líderes quienes buscan maximizar su función y a quienes debido a sus características personales pueden modificar las alternativas, consecuencias y reglas de acción; la tercera variante se genera cuando se admite que existen distintos actores dentro de un gobierno, sin embargo el modelo intenta explicar o predecir un suceso aludiendo a los objetivos del actor victorioso.

Modelo Combinado

El modelo “mixed-scanning” o modelo combinado es una alternativa para subsanar las deficiencias de los modelos racional e incremental, mezcla distintas formas de exploración, realiza un monitoreo general del sistema para localizar áreas críticas y

realiza un análisis detallado de las áreas que lo ameritan. La exploración combinada ofrece una forma de proceder particular en la recolección de la información, una estrategia de asignación de recursos y directrices para vincular la recolección de información. La estrategia combina un análisis detallado de sectores que resultan interesantes o necesarios, junto a una revisión “selectiva” de los demás sectores.

Modelo Organizacional

En el modelo organizacional las acciones las escoge un elector racional unitario con capacidad de control central, completamente informado y maximizador de valores, por lo que para definir sus alternativas de acción y calcular sus consecuencias, los gobiernos dependen de la información procesada por sus organizaciones. Cada organización se ocupa de un conjunto especial de problemas y actúa de manera cuasi-independiente ya que cada una tiene un conjunto de procedimientos estandarizados y regulados, por lo que el comportamiento de las organizaciones se determina por rutinas establecidas que pueden identificar verdaderas unidades básicas de análisis como producto de estas organizaciones públicas.

Los elementos que integran la elaboración de políticas bajo este modelo son: Actores organizacionales, problemas segmentados y poderes fraccionados, prioridades localistas, percepciones y cuestiones articulares, acciones como productos organizacionales, coordinación y control central..

Para la elaboración de políticas públicas, generalmente se consideran cuatro etapas:²²

- 1.- Análisis
- 2.- Diseño y formulación
- 3.- Implementación
- 4.- Evaluación

²² Ibid p.21

La etapa de análisis es aquella en la cual el gobierno reconoce la existencia de un problema y éste pasa a formar parte de la agenda de gobierno. En esta etapa se cuestiona y se analiza cómo se enfrentará el problema.²³

En la etapa de diseño y formulación se estudia y utiliza la información que se tiene para el análisis del problema, esta etapa es problemática debido a que en muchas ocasiones la información es limitada y suele ser distorsionada. Después de haber realizado el estudio, se debe decidir si se adopta una solución inicial o propuesta o si se selecciona alguna de las soluciones que se habían planteado en el análisis.

En la implementación se exige ubicar las decisiones en el aparato público, es decir en la Institución u organismo que habrá de poner en marcha la política.

En la etapa de evaluación se debe responder al cuestionamiento de si la política está resolviendo el problema para el cual fue hecha. En esta etapa se prefiere una evaluación más intuitiva que sistemática.

El enfoque de política pública permite analizar las decisiones de gobierno que pretenden resolver problemas específicos en un ambiente caracterizado por la contingencia, el riesgo y la incertidumbre.²⁴

Una política pública se relaciona siempre con un problema identificado como público y debe integrar en su estructura el problema a tratar, su diagnóstico, una solución, una estrategia para esa solución, los recursos que se requieren y su forma de ejecución.

²³ Ibid 19

²⁴ RUÍZ SÁNCHEZ, CARLOS. Manual de Elaboración de Políticas Públicas. UNAM FCPyS México, 1991-1992. p.p. 1-2

Podemos agregar para aclarar el concepto y la importancia de las políticas públicas, que son acciones y decisiones del gobierno que buscan soluciones y mejoras a un problema público específico, que están integradas a una agenda de gobierno y que requieren de la participación de los sectores involucrados en el problema, ya sea que resulten afectados o que tengan que dar solución porque su objeto principal es contribuir a la mejora en el proceso de toma de decisiones a corto y largo plazo.²⁵

Los conceptos expuestos tratan de definir brevemente lo que es una política pública, sin embargo, se debe aclarar que estudiar las actividades administrativas de una política pública no es una tarea fácil, ya que requiere de capacidad analítica para reconocer y comprender muchos de los procesos que se generan en la búsqueda del equilibrio de actividades que de ella emanan .

1.6 Servicio Profesional de Carrera

En México, durante las últimas dos décadas el tema del servicio civil de carrera o de la profesionalización en el ámbito de la administración pública y de su instauración ha sido objeto de estudio y atención por parte del mundo académico y administrativo para propiciar y fomentar en los trabajadores estatales la vocación por el servicio público y realizar una auténtica carrera profesional dentro del sector.

El servicio profesional de carrera, (SPC) es un sistema que sirve 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. De igual forma el SPC sirve para garantizar que la administración pública transite en los distintos cambios de gobierno con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que siendo neutra, sea un factor estratégico de la competitividad del país.

²⁵ MORATTA, FRANCISCO. Las Políticas Públicas. Ed. Ph.Madrid España, 1979 p.41. citado por MONTES DE OCA MALVAEZ, JUAN en Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. Facultad de Estudios Superiores Acatlán, México. 2005 p.25

La diferencia entre el servicio civil de carrera y el SPC consiste en que este último incorpora instrumentos de carácter gerencial en la gestión de recursos humanos como evaluación del desempeño, certificación de capacidades, nuevas tecnologías, etc., lo cual permite garantizar la actualización de los servidores públicos.

La implantación, la aceptación y la práctica del SPC ya es una realidad en países desarrollados, donde se empieza a vislumbrar esta política gubernamental, que si bien ha obedecido a una iniciativa de la parte oficial, también constituye el resultado de una política pública sustentada en una ciudadanía más exigente de ser atendida con eficacia y eficiencia, con mayor honestidad y profesionalismo en su interacción con la administración pública.

Como hemos mencionado, el sistema de profesionalización está en función de las características propias de cada organización y requiere de un plan gradual de implementación en el que cada entidad de la administración pública defina sus misiones, establezca sus indicadores de desempeño, aplique un sistema integral de recursos humanos que concuerde con los criterios de mérito e igualdad de oportunidades y sea severo en los requisitos de rendición de cuentas.

Los gobiernos tienen que diseñar y ejecutar respuestas efectivas en tiempo y forma a problemas específicos que se les presenten, de este modo, su capacidad de respuesta depende de la preparación del personal público, del servicio que se preste depende que la relación gobierno-ciudadano sea fértil.

Para todo gobierno debe ser menester la preparación de sus servidores públicos, ya que dirigir y coordinar a los ciudadanos implica que los gobiernos sean aptos para escuchar demandas, problemas y seleccionar opciones de solución a las mismas, porque de no hacerlo, la carencia de aptitud para proporcionar un servicio público moderno y eficiente le provocará costos negativos. Por este motivo, es importante crear las bases institucionales para que la profesionalización del servicio público sea un sistema de seguridad que evite la innecesaria politización del mismo, asuma el

compromiso de evitar el actuar y tomar decisiones con matices partidistas e intereses personales.²⁶

Como se ha mencionado, este estudio presenta una propuesta para crear un modelo para la implementación del SPC con el objetivo de mejorar la calidad de gobierno en el municipio de Naucalpan de Juárez y permitir un desarrollo de las aptitudes del personal público local. El objetivo de desglosar y describir cada concepto dado ha sido para definir a los gobiernos con sus administraciones públicas como organizaciones que deben combinar sus recursos y esfuerzos para cristalizarlos en programas, servicios y productos públicos que satisfagan las necesidades de la sociedad, porque ese es el cometido primordial del Estado.

De acuerdo al concepto expuesto de política pública, éstas se catalogan como una tecnología de gobierno y el SPC como una herramienta muy útil para lograr la eficacia en el ejercicio de la administración pública, en el caso específico para la administración de personal en Naucalpan.

El enfoque de Política Pública se justifica en el hecho de que el gobierno actual en Naucalpan de Juárez tiene en puerta un proyecto para la implementación de un SPC y sin embargo, a pesar de que el Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006, señalaba que su esquema de trabajo sería a través del diseño e instrumentación de políticas públicas, para el proyecto de SPC no se adoptó este esquema y desde la perspectiva de esta investigación, un proyecto tan relevante debería hacerse bajo un enfoque de política pública, porque como ellos mismos la definen, es: “Un curso de acción diseñado para satisfacer las necesidades de la población de una forma más eficiente”.²⁷

²⁶ UVALLE BERRONES RICARDO, BRAVO AHUJA MARCELA. Visión Multidimensional del Servicios Público Profesionalizado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM-Plaza y Valdés. 1ª. Edición, México 1999 p. 10-13

²⁷ PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ 2003-2006

CAPÍTULO II

SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA A NIVEL MUNICIPAL

A continuación se exponen las razones que dan origen a la necesidad de implementar el servicio profesional de carrera en gobiernos municipales para mejorar la calidad de gobierno, fortalecer la democracia e incrementar el nivel de vida de la población.

2.1 Antecedentes y referencias del SPC

El SPC es un sistema de desarrollo profesional para las personas que laboran dentro de la administración pública para que a través de evaluaciones se les permita desarrollar una carrera que les permita acceder a niveles de especialización. Este sistema sirve para garantizar la igualdad de oportunidades para laborar dentro de la función pública y tiene su base en el mérito con el fin de beneficiar a la sociedad, garantizando que la administración pública transite de forma continua evitando el menor número de desajustes que comúnmente se presentan con cada cambio de administración en el gobierno

El antecedente del SPC es el servicio civil de carrera, (SCC) en esencia ambos conceptos se inspiran en las mismas fuentes: Ingreso por mérito a la administración pública, igualdad de oportunidades y estabilidad en el empleo. El SCC tuvo su origen en la instauración de los regímenes constitucionales en Europa y América desde finales del siglo XVII, debido a los conocimientos técnicos y a la idea de servicio que se requería tuvieran los altos funcionarios para la toma de decisiones en consejo; sin embargo, esta situación comenzó a no ser necesaria a finales de siglo cuando se generó un conocimiento suficiente y se formaron grupos de funcionarios competentes organizados en departamentos ministeriales y ministerios, a partir de esta situación comenzaron a desarrollarse las “ciencias cameralistas y de policía”. Algunos autores relacionan el origen del SCC con la separación de lo público y lo privado, la separación de lo político y lo administrativo, del desarrollo de la responsabilidad individual, de la seguridad en el empleo y de la selección por mérito e igualdad.

El primer país que adoptó un estatuto general de SCC fué España en 1852, posterior a esto, Italia instauró una ley en 1853 que establecía una carrera administrativa, Holanda en 1929 y Bélgica en 1937. De acuerdo a lo expuesto, podemos darnos cuenta de que la demanda de profesionales en la administración pública se convirtió en un requisito *sine qua non* para la continuidad en las políticas y para proporcionar seguridad jurídica y económica a los ciudadanos.

El SCC tiene las siguientes cualidades características: Competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La competencia se justifica por la selección de candidatos por medio de la aplicación de exámenes rigurosos, la neutralidad se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política sin interponer la propia, y la igualdad de oportunidad lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de los cargos públicos.¹

La diferencia entre el SPC y el SCC consiste en que el primero, representa la versión moderna del SCC, ya que incorpora instrumentos de carácter gerencial en la gestión de recursos humanos, tales como evaluación del desempeño, certificación de capacidades y nuevas tecnologías administrativas. A partir de estos elementos, el SPC es una etapa superior en materia de gestión de recursos humanos en comparación con el SCC.

La aceptación y práctica del SPC son ya una realidad en muchos países desarrollados, con variados sistemas de economías, costumbres, razas, etc., por ejemplo: Inglaterra, Alemania, Canadá, E.U. Suiza, Francia y Japón.²

¹ MARTÍNEZ PUÓN, RAFAEL. Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué? Ed. Miguel Ángel Porrúa, México. 2005 p.p. 53-57

² CUEVAS PLANCARTE RUBÉN. "Profesionalización del Servidor Público: Servicio Civil de Carrera", en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental. El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales, México, Año VII, No. 15, Enero-Junio de 1999, p. 23

2.2 La implementación del SPC en México

El SPC se originó ante la necesidad de lograr eficiencia, eficacia, honradez y profesionalismo en los servidores públicos, por lo que sus objetivos son:

- ? Que las personas más capaces y mejor calificadas ocupen los cargos públicos que contempla su ley.
- ? Formar personas con un alto sentido de pertenencia y lealtad institucional.
- ? Contar con profesionales con vocación de servicio y responsabilidad pública.
- ? Permanencia, ascenso y desarrollo en la organización de acuerdo con la evaluación del desempeño.
- ? Transparencia y objetividad en los sistemas de empleo y remuneraciones de los servicios públicos.
- ? Rendición de cuentas a la sociedad.

A continuación se resumen los antecedentes más destacados de la implementación del SPC en México.

En 1834 en el Ministerio de Relaciones Exteriores surgieron los primeros signos de preocupación por la estabilidad de los funcionarios que se desempeñaban en el servicio exterior, se organiza el Cuerpo Consular y sus funciones se actualizan en 1871 por medio de un reglamento que pretendía que las disposiciones internas concordaran con lo que establecía el Derecho Internacional, en 1888 se crearon misiones para los servicios, se determinó que los nombramientos los realizaría el Presidente de la República y que los ratificaría el Senado, en 1896 se realizó otra reforma en la que se llevó a cabo la distinción de funciones entre el Cuerpo Diplomático y las Legaciones Consulares.

En 1857 se formó la Asociación Mutualista de Empleados Públicos, liderada por Francisco Montero Collado, quien tenía una filiación política contraria al régimen establecido, lo cual determinó el leve impacto de su labor.

Durante el Porfiriato se estableció una carrera para los empleados públicos en la Escuela de Contaduría y Administración, la cual deberían cursar quienes estuvieran interesados en trabajar en la administración pública, se integró el primer catálogo de puestos como primer esfuerzo de clasificación y se publicó una Guía Práctica del Empleo, lo cual podemos considerar como un antecedente del Sistema de méritos para la promoción al ascenso.

En 1906 lo que había quedado de la de la Sociedad Mutualista de Empleados Públicos, intentó establecer las bases de un SCC, pero los impedimentos de orden político atentaron contra su puesta en operación.

A partir de la posrevolución la principal preocupación fue la estabilidad política; en 1922 brotaron los primeros sindicatos afiliados a la Central Obrera de la República Mexicana (CROM). Álvaro Obregón fomentó la formación de la Confederación de Nacional de Administración Pública, que pretendía agrupar a los funcionarios capaces de promover la integración de un servicio civil, así como garantizar derechos económicos y sociales, una de sus metas principales fue establecer la Agrupación de Prevención Social para reglamentar el SCC.

En 1924 apareció la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, que tenía la intención de proponer una Ley del Servicio Civil para asentar las bases de una carrera administrativa, desgraciadamente este plan no se pudo concretar, hasta un año después que entró en vigencia la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes para normar el ingreso a ese órgano por la vía de esas pruebas.

En 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles y Retiro, que tuvo como propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social.

En 1931 el Presidente Pascual Ortiz Rubio expidió la Ley Federal del Trabajo, la cual en su artículo segundo señalaba que las relaciones entre el Estado y los servidores públicos se regirían por las Leyes del Servicio Civil, aunque éstas nunca se promulgaron.

En 1934 el Presidente Abelardo Rodríguez expidió un Acuerdo para normar la organización y el funcionamiento del SCC, sin embargo su limitada vigencia impidió que se pudiera aplicar, además de que no se acompañó de una disposición con carácter de ley; lo que si se pudo lograr fue la reorganización del servicio exterior, uniéndolo en una sola carrera por la vía diplomática y la consular.

En 1935 el Partido Nacional Revolucionario presentó una propuesta para el establecimiento del SCC y para la creación de una institución que se encargara de formar de manera profesional a los servidores públicos.

En 1938 el Presidente Lázaro Cárdenas expidió un Estatuto General de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el que se establecían 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, por lo que causó varios problemas con la denominación de los trabajadores denominados de base y de confianza. En este documento se disponían las condiciones generales de trabajo, los derechos de los trabajadores y la regulación de la jornada de trabajo, con lo que se anulaba la posibilidad de tener disposiciones normativas propias para los funcionarios que pudieran ser de carrera; en 1941 el estatuto fue abrogado debido a que su aplicación generaba más problemas de los que resolvía.

En 1942 Lucio Mendieta y Núñez elaboró un proyecto para la creación de un Instituto de Administración Pública, mismo que entre sus tareas tendría 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 materializó en 1955 con la creación del INAP como Asociación Civil, el cual entre sus funciones prioritarias tuvo incidir en la profesionalización del servicio público.

Las capacidades profesionales comenzaron a hacerse cada vez más necesarias al enfrentarse a administraciones cada vez más complejas y fue hasta 1943 cuando se planteó la necesidad de revisar las tareas que llevaban a cabo los funcionarios públicos, por lo que se creó una comisión intersecretarial que se encargaría de suprimir los servicios que no resultaran esenciales.

En 1957 se creó el Bloque de Unidad Obrera que agrupaba a las centrales de trabajadores más importantes, mismo que fue un antecedente del Congreso del Trabajo, igualmente se instituyó la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro, la cual en 1960 se convirtió en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE); estas decisiones ayudaron a adicionar al artículo 123 de la Constitución un apartado B con diversas fracciones que son las bases orgánicas de la función pública; en este apartado se establecen los derechos constitucionales burocráticos como la jornada de trabajo, descanso, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derechos de asociación, seguridad social y conflictos laborales, posterior a esto se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En 1965 se creó la Comisión de Administración Pública para estudiar el funcionamiento de la administración pública y formular un diagnóstico de su problemática.

En 1971 el Presidente Luis Echeverría expidió dos acuerdos en los que se establecían las bases para un programa de reforma a la administración pública en el cual el órgano rector sería la Dirección de Estudios Administrativos que posteriormente se transformaría en una dirección general, también se integraron órganos colegiados en los que participaban representantes de las distintas dependencias como Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y de Capacitación, además de un grupo de oficiales mayores. También en 1971 se incorporó a la estructura orgánica de la

Secretaría de la Presidencia la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, misma que elaboró el Catálogo de Empleos de la Federación, documento que presentaba diversos problemas debido a que confundía la unidad de trabajo con el trabajador, no definía requisitos del puesto ni las diferencias respecto a las plazas, no explicaba las distinciones entre el grupo profesional dedicado a las tareas sustantivas y el que tenía responsabilidades administrativas.

El gobierno del Presidente José López Portillo propuso el Programa de Reforma Administrativa para su gestión (1972-1982) y la puesta en operación de este le fue encomendada a la Coordinación General de Estudios Administrativos, con funciones ampliadas para sustituir las que tenía la Dirección General de Estudios Administrativos.

En 1976 hubo modificaciones en la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal para hacerla acorde a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se expidió en este mismo año, con estas modificaciones se pretendió demostrar la importancia que se daba a la necesidad de reformar a la administración pública y de esta manera se difería el proyecto de un SCC para los funcionarios que no se incluían en la legislación laboral vigente de aquella época. Estas acciones dieron como resultado que la preocupación en esta materia se centrara en el establecimiento de escalafones a los que se les identificaba como funcionales e intercomunicados, en la implementación de instrumentos básicos como son catálogos de puestos y tabuladores.

En 1977 y 1978 se expidieron dos acuerdos presidenciales en los que se establecían algunas bases para realizar movimientos de personal y reubicaciones con el propósito de aprovechar mejor las aptitudes, conocimientos y experiencias de los servidores públicos; con estas disposiciones disminuyeron las preocupaciones de los trabajadores al servicio del Estado en cuanto a que en el ingreso al sector público se atendiera más al vaivén político del momento y a la militancia partidista que a las capacidades personales.

En 1982 con el propósito de impulsar la operación de un servicio de carrera se creó la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública dependiente de la de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Sólo como referencia mencionaremos que el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal de 1982, tenía registradas 1600 fichas de descripción de puestos, agrupadas en 110 ramas que establecían sus características de identificación, su sistema escalafonario definía todos los puestos hasta nivel de director general, pero no incluía los requisitos necesarios para ocuparlos, por lo que para normar y coordinar éste servicio se integró la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 1983 se constituyó por acuerdo presidencial la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, a la que se definía como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del SCC en la Administración Pública Federal. La comisión tenía el cometido de proponer el camino más viable para instaurar el servicio civil en las dependencias en las que operaban las comisiones acordes encargadas de ese objetivo. Sin embargo este propósito no se llevó a cabo debido a la resistencia de la Federación de los Trabajadores al Servicio del Estado porque consideraban “demasiado duro” el proyecto de servicio civil y pedían que toda iniciativa se mantuviera subordinada a la ley pero respetando los derechos adquiridos por los trabajadores; como puede percibirse, no era factible proponer una normatividad específica para la función pública debido a que no existían las condiciones para modificar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, además de que las condiciones económicas por las que el país atravesaba también fueron una razón importante para modificar las prioridades debido a la crisis económica.

En 1985 con los recortes en la estructura de las secretarías de estado desapareció la subsecretaría en la que se encontraba la Comisión

Intersecretarial y sus funciones pasaron a la Dirección General de Servicio Civil, con lo que perdió atribuciones formales y peso político.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), con lo que se retrocedió en el avance del servicio profesional porque se le confirió rango de secretaría a un organismo que operaba bajo reglas y procedimientos de sanción en lugar de prevención o corrección.

Durante este mismo sexenio esta secretaría se transforma en la Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa (SECODAM) a la que se le atribuyó la responsabilidad de la modernización administrativa y fue el instrumento ejecutor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual se volvió a reformar.

En 1992 se publicó el Decreto de Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para devolver a la SHCP las atribuciones que en materia de administración de personal tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto porque para éstas fechas ésta también ya había desaparecido y ante la falta de una ley que regulara el sistema de manera integral aparecieron distintos sistemas de profesionalización en distintos organismos, que aunque eran desiguales introducían elementos para tener cuerpos especializados y profesionales.

Al integrarse nuestro país en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se pudo trabajar más de lleno en el tema del servicio civil por la presión que ejerció ésta organización; el proyecto se integró al de la Reforma del Estado, la Federación de Sindicatos propuso una revisión de las condiciones laborales de los trabajadores de base para romper la rigidez de los tabuladores, se firmó un acuerdo con el gobierno que incluía el compromiso de establecer un marco diferenciado para cada dependencia, no se establecieron plazos, estrategias ni programas para su operación, asimismo, el gobierno se comprometió a rezonificar salarios, integrando áreas en las zonas de más baja remuneración para incrementar las percepciones, sin que esto implicara romper los pactos que exigían el congelamiento de los salarios y

las alzas moderadas. Desgraciadamente el gobierno concluyó sin que se cumpliera el ofrecimiento y el siguiente entró con una grave crisis económica, situación que postergó las posibilidades de llevar a cabo la rebonificación de los salarios de los trabajadores de base.³

Durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo se propuso en su Plan de Desarrollo un programa específico denominado Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP). En este programa se hizo un diagnóstico que reconocía la desvinculación entre plaza y salario, lo que generaba un ambiente poco estimulante para mejorar el rendimiento, dentro de este diagnóstico también se identificaba que la capacitación y otros temas referentes al mejoramiento de capacidades eran recursos que los sindicatos de burócratas y la FSTSE utilizaban como beneficios para quienes servían como canales de apoyo al sistema, con resultados como éstos la conclusión del diagnóstico fué que el servicio civil no existía, por lo que el programa planteó entre sus objetivos principales la dignificación, profesionalización y ética del servidor público, con éste planteamiento se propuso nuevamente un servicio identificado como Servicio Profesional de Carrera, mismo que incluiría una evaluación que permitiría conocer con mayor detalle el rendimiento individual e institucional; de acuerdo a la programación de actividades el cumplimiento del esquema para cumplir con la instauración del servicio profesional estimaba como fecha límite los últimos meses de 1997, sin embargo no se cumplió y el proyecto de ley y el sistema volvieron a quedar pospuestos.

En julio del año 2000 con el cambio de presidente también se realizó un cambio del partido en el poder, el presidente electo, Vicente Fox Quesada había ofrecido durante su campaña instaurar el servicio profesional de carrera y el 10

³ PARDO MARÍA DEL CARMEN. El servicio civil de carrera en México: logros y perspectivas. Revista del IAPEM Núm. 56. México, Septiembre-Diciembre de 2003.

de abril de 2003, se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el Diario Oficial de la Federación.

La Ley del SPC entró en vigor el 7 de octubre de ese mismo año y su implantación inició el 5 de abril del 2004. De acuerdo a esta Ley y su Reglamento, los puestos sujetos del SPC son: Director General, Director General Adjunto, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace.

Los órganos responsables de la dirección y gestión del SPC son los Comités Técnicos de Selección y Profesionalización. El SPC en la Administración Pública Federal se integra por siete subsistemas:

- 1.- Planeación de Recursos Humanos
- 2.- Ingreso
- 3.- Desarrollo Profesional
- 4.- Capacitación y Certificación de Capacidades
- 5.- Evaluación del Desempeño
- 6.- Separación
- 7.- Control y Evaluación

El Subsistema de Planeación de Recursos Humanos en coordinación con las dependencias determina las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiere la Administración Pública Federal (APF) para ejercer sus funciones en forma eficiente.

El Subsistema de Ingreso regula los procesos de reclutamiento y selección para que la APF cuente con personal calificado que tenga los conocimientos, experiencia, habilidades y competencias, así como los requisitos necesarios para poder incorporarse al sistema.

El Subsistema de Desarrollo Profesional contiene los procedimientos para la determinación de planes de carrera individualizados de los servidores públicos, para identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo y así poder

ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo si se cumplen los requisitos establecidos en la ley.

El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades establece los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados en sus capacidades para desempeñar un cargo en la APF.

El Subsistema de Evaluación del Desempeño establece los mecanismos de medición, valoración del desempeño y productividad de los servidores públicos de carrera, que a su vez son los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como para garantizar la estabilidad laboral.

La evaluación del desempeño tiene el propósito de evaluar y calificar el rendimiento de los servidores públicos de carrera, esta comprenderá metas individuales y colectivas por unidad que establecerá cada dependencia, estándares de actuación profesional, actividades extraordinarias y aportaciones destacadas; la evaluación se realizará semestralmente y los resultados se darán en los siguientes sesenta días hábiles. La escala fijada en el reglamento es la siguiente:

ESCALA DE CALIFICACIÓN ANUAL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Sobresaliente	90.0 a 100
Satisfactorio	75.0 a 89.9
Mínimo	60.0 a 74.9
No aprobatorio	0 a 59.9

El Subsistema de Separación se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o aquellos en que se suspenden sus derechos. Las causales que motivan el procedimiento que sigue directamente la Dirección General de Derechos Humanos es por renuncia del servidor público, defunción del servidor público,

sentencia ejecutoriada que imponga el servidor público o pena privativa de libertad, sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen la separación del servicio o reincidencia del servidor público. Las causales que motivan el procedimiento en el que el titular de la dependencia determine la separación en previa comunicación con la Dirección General de Recursos Humanos son: Reprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o la segunda evaluación del desempeño, obtener una evaluación del desempeño deficiente, reprobar la segunda evaluación para la certificación de sus capacidades profesionales en términos del artículo 52 de la Ley del SPC en la APF.

Finalmente el Subsistema de Control y Evaluación diseña y opera los procedimientos y medios que vigilan y en su caso corrigen la operación del Sistema. Este subsistema tiene la misión de controlar y evaluar en su conjunto al sistema con el interés de emitir una serie de medidas correctivas para efectos de proporcionar una mejora continua en el sistema.⁴

Dentro de las actividades sobresalientes de este subsistema se encuentran el Programa para el SPC, el Programa Operativo Anual del Sistema que desarrollará la unidad con las dependencias y que contendrá como mínimo los diagnósticos, objetivos y líneas de acción por subsistemas además de que deberá incluir un informe anual de actividades sistema con los avances y las metas alcanzadas.

Como elemento adicional este subsistema contempla un apartado de inconformidades de los particulares con respecto al sistema, el cual se configura a partir de los siguientes supuestos:

Contra actos u omisiones de los Comités o de Cualquier Órgano o autoridad para revisar si los actos se aplican a las disposiciones legales. Esto no requiere mayor formalidad que la presentación por escrito con datos elementales, en un plazo no mayor de 10 días hábiles y la resolución la dará la

⁴ <http://www.segob/Guía de referencia rápida sobre el Servicio Profesional de carrera>.

USP en 15 días hábiles sin efectos vinculatorios. Se contempla un recurso de revocación que procede contra resoluciones que recaigan sobre el procedimiento de selección, lo cual no impide la ocupación de la plaza, dicho recurso se impondrá dentro de 10 días hábiles ante la USPRH.

Por su parte el Tribunal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los Servidores Públicos sujetos a esta Ley. En estos casos, tendrá aplicación la sanción correspondiente la Ley de Servidores Públicos y supletoriamente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código de Ética, en el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta Ley, competará conocerlas y resolverlas a la autoridad que determine competente el Reglamento Interno del SPC.

Al sistema del SPC lo regulan, norman y administran el Titular del Poder Ejecutivo Federal , la Secretaría de la Función Pública, los Comités Técnicos de Selección para su operación en cada una de las dependencias y un Consejo Consultivo integrado por la participación de los sectores público, privado, social y académico.

2.3 Justificación de la Implementación del SPC a nivel municipal

El municipio es un espacio y un escenario privilegiado de la acción política porque en él los anhelos, las utopías, los ideales, los intereses y sus grupos toman forma y se materializan, en él suceden todos los conflictos, electorales, territoriales, comunales, de transporte y de seguridad sólo por mencionar algunos, es por ello que los partidos ven el municipio como espacio generador de empleo, patrimonio de las burocracias, botín y cofre de enriquecimiento

personal o de grupo, sin embargo, al llegar al poder menosprecian las capacidades profesionales, la preparación y las cualidades ciudadanas, anteponiendo criterios de militancia y adhesión a los intereses del buen gobierno.⁵

El escenario anteriormente descrito puede parecer terrible, sin embargo, aún en nuestro tiempo es real aunque no en la mayoría de los municipios, ya que afortunadamente existen proyectos para superar estas situaciones, los cuales buscan anclar en la consolidación de un nuevo Estado.

De acuerdo a un estudio elaborado por Enrique Cabrero Mendoza, el gobierno mexicano es uno de los que más se ha rezagado en algunos de los puntos de la agenda de reforma en materia de administración pública debido a su historia y a su particular régimen político, porque si bien ha habido reformas importantes en descentralización y participación social como en el caso de PRONASOL, en lo que corresponde al fortalecimiento de los niveles locales de gobierno y la apertura de la participación de agencias no gubernamentales en la gestión de políticas públicas, todavía es muy largo el trecho por recorrer.

Se afirma que al realizar reformas en la administración pública en nuestro país se ha cometido un error utilizar una sola estrategia de reforma a nivel nacional porque en la fase en la que nos encontramos se deben impulsar procesos de reformas multiplicadas generadas por los propios gobiernos locales para que estos sean artífices de ellas y no solo receptores, por ello la estrategia debe consistir en que los gobiernos locales sean actores y el nivel federal regulador del proceso, ya que cualquier proceso modernizador que no fortalezca las instituciones municipales sería una estrategia errónea, debido a que es en este espacio donde se rinden los puntos pendientes de la reforma y la transición mexicana: La alternancia en el poder en un marco de civilidad, la profesionalización de la administración pública, la pluralidad en los equipos de gobierno y la cogestión de programas y políticas con la ciudadanía, porque es

⁵ NÚÑEZ RAMOS, MARÍA DE LA LUZ. Política y Municipio. EL MUNICIPIO MEXICANO EN EL UMBRAL DEL NUEVO MILENIO. Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública UAEM. Edit. Gacela, México. 1996 p.p. 31-40

en el espacio local en el que se destrabarán los nudos que impiden un paso más firme en la reforma de gobierno en México y sólo una modernización basada en eficiencia, eficacia y legitimidad, simultáneamente, podrá fortalecer al municipio. ⁶

El SPC es uno de los elementos fundamentales para mejorar los servicios públicos y la atención de las necesidades y demandas de la sociedad, por lo que en los gobiernos municipales el SPC es un aspecto de gran trascendencia debido a que el Municipio es el nivel de gobierno más cercano a la sociedad.

La profesionalización en los gobiernos locales no es un objetivo en si mismo, sino que debe estar anclada en la visión estratégica sobre el papel de los municipios en el desarrollo económico y social del territorio y por extensión, del país. De esta manera, adquiere un significado dinámico en la evolución del contexto local, nacional e internacional. Las experiencias más significativas en esta materia hasta estos días han sido en Instituciones como el IFE, la Administración Pública del D.F., la Procuraduría General de Justicia de D. F. y la Cámara de Diputados.

⁶ CABRERO MENDOZA, ENRIQUE. Los dilemas de la Modernización Municipal en México; análisis de la gestión innovadora en gobiernos locales. EL MUNICIPIO MEXICANO EN EL UMBRAL DEL NUEVO MILENIO. Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública UAEM. Edit. Gacela, México. 1996 p.p. 205-221

CAPÍTULO III

ELABORACIÓN DE UN MODELO DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA BAJO EL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO.

3.1 Identificación y definición de la problemática

Entre los principales problemas a los que se enfrentan los países latinoamericanos en vías de desarrollo que aspiran a una consolidación democrática, se encuentra el padecimiento de un problema de déficit institucional, en donde la ausencia de instituciones claras y sólidas características de un sistema democrático, se considera un factor que contribuye a la existencia de problemas provocados por el sistema de patronazgo, corrupción, existencia de prácticas clientelares y corporativas, entre otras arraigadas en las instituciones gubernamentales y administrativas. Este tipo de situaciones generan falta de credibilidad y confianza en las instituciones gubernamentales y administrativas, dificultando con ello la construcción de entidades públicas eficaces y eficientes. Como ilustración a lo anterior se muestra la siguiente tabla respecto a la confianza que tienen las personas en las instituciones.

TABLA 1
CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES EN LATINOAMERICA (%)¹

INSTITUCIÓN	% DE CONFIANZA
Iglesia	71
Fuerzas armadas	40
Televisión	38
Policía	37
Poder Judicial	32
Gobierno - Presidente	30
Congreso Nacional- Parlamento	24
Partidos Políticos	18
Personas	15

México, como muchos países latinoamericanos se enfrenta ante el reto de abatir el déficit institucional que prevalece creando instituciones propias de un

¹ Tomada del Latinobarómetro 2004, que es una encuesta anual aplicada en 17 países de América Latina entre los meses de abril y mayo de 2004. La encuesta consiste en la aplicación de un mismo cuestionario a muestras de las poblaciones nacionales de cada país de un total de 18,526 entrevistas que representan a 480 millones de habitantes. Ibid. 27, p. 32

sistema democrático. Los análisis para fortalecer la democracia indican que la corrupción que se percibe en nuestro país es una variable de primera importancia para la legalidad en los regímenes políticos. En la Encuesta Mundial de Valores México 2000 se preguntó qué tanta confianza se tenía en el ejército, la iglesia, la policía, los partidos políticos, los diputados y la burocracia, teniendo como alternativas mucho, algo, poco o nada y los resultados fueron los siguientes:

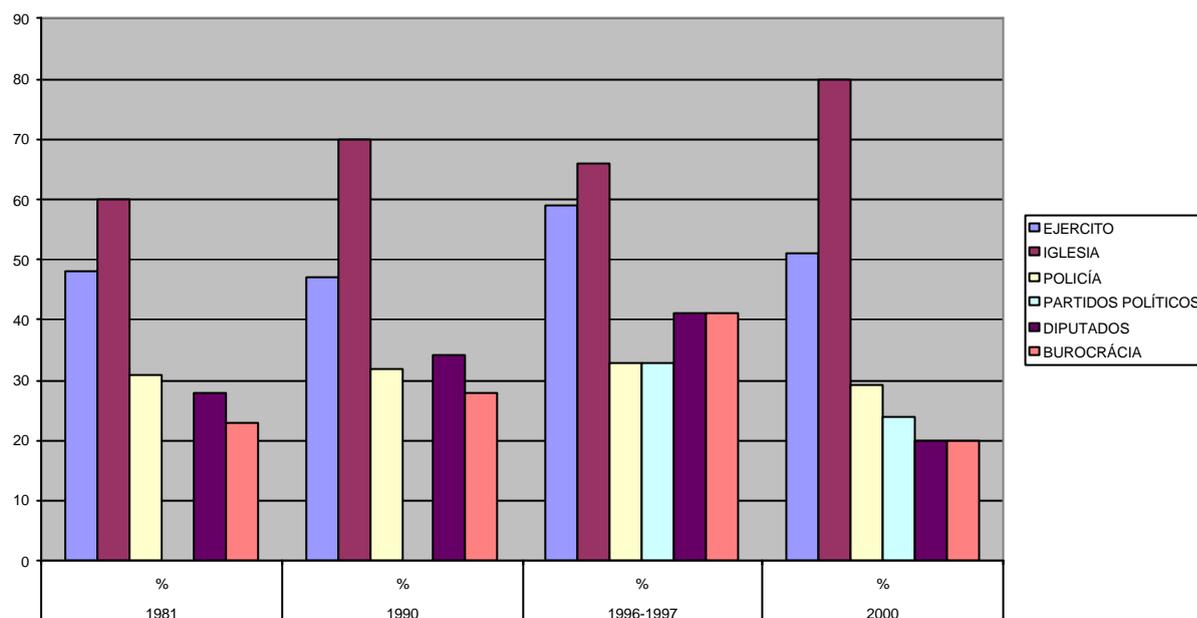


TABLA 2
CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES EN MÉXICO (%)

INSTITUCIÓN	1981	1990	1996-1997	2000
	%	%	%	%
EJÉRCITO	48	47	59	51
IGLESIA	60	70	66	80
POLICÍA	31	32	33	29
PARTIDOS POLÍTICOS	NP	NP	33	24
DIPUTADOS	28	34	41	20
BUROCRACIA	23	28	41	20

Para conocer la opinión de la ciudadanía respecto a la corrupción, se realizó una Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001 que elaboró

Transparencia Mexicana en el apartado “Percepciones de los jefes de hogar encuestados sobre la corrupción en México”. En la encuesta se solicitó calificar en una escala del 1 al 10 qué tanto consideraban las personas que ayudaban las instituciones en cuestión a combatir la corrupción y los resultados fueron los siguientes:

TABLA 3
ENCUESTA NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO 2001

ACTORES	CALIFICACIÓN
La familia	8.3
Los maestros	7.0
El ejército	6.9
La iglesia	6.6
Los medios de comunicación	6.6
El gobierno	5.4
Las empresas privadas	5.0
La policía	4.7
Los sindicatos	4.6
Los partidos políticos	4.5

Como puede observarse las calificaciones del gobierno y los partidos políticos resultan muy bajas, lo cual denota baja credibilidad en ellos.

¿Cómo solucionar el problema?

Se han mencionado problemas generales en la administración pública latinoamericana y en la mexicana concretamente, en este momento se puede hacer la pregunta: ¿Cómo impactan estos problemas en el ejercicio de la Administración Pública?

Respondiendo a esta interrogante tenemos que el primer impacto es la falta de credibilidad en las instituciones del Estado y esto es un grave problema debido a que el Estado fue creado para buscar un bien común y por eso a él se le dio el monopolio legítimo de la violencia, es decir la regulación de la vida en sociedad por medio de sus instituciones, mismas que se establecen y organizan en su mayoría por medio del Gobierno y de la Administración Pública, como consecuencia, si no hay confianza en nuestro Gobierno, sobreviene un caos en todos los órdenes de la vida en sociedad, económico,

político, social e internacional, ya que una de las funciones del gobierno también es representarnos a este nivel.

Ahora, una vez identificado el problema de desconfianza en las instituciones del Estado y por ende en la Administración Pública, nos encontramos ante la interrogante de qué hacer para resolverlo y por ello sugerimos el SPC como una herramienta útil en la solución del mismo.

Entre los factores que han impulsado la profesionalización aparte de los ya mencionados se encuentran fenómenos como la globalización, la existencia de sociedades informadas y participativas en la gestión pública, que revalorizan el espacio de lo público, las nuevas tecnologías, así como la gobernabilidad democrática, éstos elementos se han constituido en factores que demandan la necesidad de contar con burocracias profesionalizadas que contribuyan a incrementar la capacidad de gobernar y a satisfacer demandas ciudadanas.

A nivel mundial existe un consenso general sobre la importancia de la profesionalización, el cual se divide en dos escenarios: El primero es para los países desarrollados como España, Francia, Alemania, etc., éste consiste en la preocupación por mejorar sus SCC a través de la flexibilización y de la adopción de técnicas gerenciales. En este mismo escenario están países que se encuentran en una etapa de cambios y reformas mucho más radicales como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Suecia, Singapur y Malasia; estos países han ido más allá de la reforma a sus SCC y han decidido adoptar un esquema de gestión estratégica de recursos humanos como posible alternativa de cambio.²

² La Gestión Estratégica de Recursos Humanos propone: Flexibilidad numérica, definida como la capacidad de las compañías para ajustar el número de trabajadores o de horas de trabajo a los cambios producidos en la demanda. Flexibilidad funcional o capacidad para reorganizar las competencias asociadas con los empleos, de manera que los titulares de los puestos puedan reorganizar las competencias asociadas con los empleos, de manera que los titulares de los puestos puedan desarrollarlas a través de un abanico de tareas ampliado horizontalmente, verticalmente o en ambos sentidos. Distanciamiento, que consiste en remplazar los contratos de trabajo por contratos mercantiles o subcontratación con el fin de concentrar la organización en la ventaja competitiva o encontrar fórmulas menos costosas de administrar las actividades no nucleares. Flexibilidad salarial, que se identifica con la capacidad de la institución para conseguir que sus estructuras retributivas estimulen la flexibilidad funcional y resulten

En el segundo escenario están los países que de manera tardía han decidido adoptar un SCC y se encuentran en un fuerte movimiento de una nueva gestión pública,³ en este escenario se ubican México y la mayoría de los países latinoamericanos.

El ubicar a nuestro país dentro de esta problemática no es nuevo, ya que existen muchos antecedentes de la instauración de un SCC, sin embargo por ser un país con poca experiencia en la materia se ha enfrentado a diversos problemas que desde la perspectiva de Rafael Martínez Puón⁴ se resumen cuatro grandes retos que son:

1.- Elaborar todos los instrumentos técnicos normativos para el cabal funcionamiento del SPC, como lo es el catálogo de puestos, el registro único de los servidores públicos, los exámenes de ingreso, los indicadores de evaluación del desempeño, el modelo para la certificación de capacidades, los lineamientos para los cursos de capacitación, los sistemas de puntos para los ascensos y promociones, entre otros más.

2.- El segundo reto consiste en la socialización del tema como factor coadyuvante en la construcción de una cultura del SPC, esta tarea no es exclusiva de las instituciones gubernamentales y administrativas, para cumplir con ella resultará imprescindible la participación de las universidades, organizaciones civiles interesadas en el tema, centros de investigación y de la sociedad en general. Ya sea a través de la realización de cursos, seminarios,

competitivas en lo que respecta a las competencias más escasas en el mercado de trabajo y recompensen el esfuerzo y rendimiento individual de los empleados. Ibid. 27 p. 20

³ La Nueva Gestión Pública surge como respuesta a los problemas que presenta la administración pública tradicional. La Nueva Gestión Pública de acuerdo con el Comité de Gestión Pública de la OCDE, representa “un nuevo paradigma de la gestión pública... dirigido a fomentar una cultura orientada a la actuación de un sector público menos centralizado” (citado por Mathiasen, 1998). En su base la Nueva Gestión Pública va dirigida a mejorar la actuación de su gobierno y sus gerentes. La Nueva Gestión Pública implica poner un especial énfasis en la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público. (Keraudren y Mierlo, 1998:41-42). Ibid. 27 p. 20

⁴ Ibid 27 p.p. 42-46

publicidad en medios, foros nacionales e internacionales, convenios universidades-gobierno, reorientación de planes de carrera universitarios, investigación y publicaciones. Igual de importante será la socialización de los valores y principios del SPC, que en la práctica tiendan a recuperar la confianza de los servidores públicos y de los ciudadanos. Los protagonistas de esta tarea serán los propios servidores públicos, quienes participarán ayudando a construir una administración pública más democrática.

3.- El tercer reto consiste en tener un sistema de monitoreo y evaluación para observar los cambios que se produzcan en el desarrollo del SPC al interior de las organizaciones y en los beneficios generados para la sociedad. De tal forma que permita reorientaciones y rediseños para mejorar el sistema (SPC) y los resultados para la ciudadanía.

4.- El cuarto reto se refiere a la extensión del SPC, siendo lo deseable que su implantación y consolidación no se agote en el orden federal, sino que se lleve a otros poderes públicos, a los gobiernos estatales y municipales.

Se ha identificado el problema de contar con una administración pública con falta de credibilidad y las consecuencias que esto acarrea para una sociedad, se ha propuesto al SPC como una herramienta para combatir este problema y se han identificado los retos a los que se debe enfrentar el SPC en México.

Las experiencias más significativas referentes a la instauración de un sistema de SPC en nuestro país se encuentran en :

- a) El Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).
- b) El Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública (SEP)
- c) El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua (CNA)
- d) El Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria
- e) El Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

- f) El Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE)
- g) La Profesionalización en la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del D.F.
- h) El Servicio Fiscal de Carrera del Sistema de Administración Tributaria. (SAT)

De acuerdo a una revisión de estos SCC elaborada por Rafael Martínez Puón, la mayoría tienen una composición de carácter mixto y en todos se muestra preferencia por la carrera administrativa; la mayoría de ellos tienen en promedio de ocho a diez años de vida, exceptuando al Servicio Exterior Mexicano, que cuenta con 50 años, y el SAT que aún no funciona del todo. La identificación de este periodo es muy importante porque algunos de ellos han presentado signos de agotamiento debido a que no se han establecido monitoreos y acciones permanentes que eviten posibles [cuellos de botella](#) en los SPC.

El mencionar a las instituciones en donde se practica el SPC y el análisis de un autor acerca de su funcionamiento, para efectos de la presente investigación nos da la pauta para plantear la alternativa de un SPC en el Municipio de Naucalpan de Juárez bajo un enfoque de política pública como a continuación se expone.

La República es la forma de gobierno en México, es una república representativa, democrática, federal que se compone de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior⁵, pero unidos en una Federación establecida según los principios establecidos en la Constitución Federal. El gobierno se integra por poderes y niveles en su estructuración, por lo cual cuando se habla del gobierno de la República se refiere al Supremo Poder de la Federación, que a su vez se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 43

Las funciones del poder Ejecutivo son de naturaleza política y administrativa⁶; las funciones políticas se refieren a su relación con los otros dos poderes y órdenes de gobierno y las administrativas se ocupan de la ejecución y aplicación de las normas jurídicas, además de los actos materiales que tienen por finalidad un servicio público y sus relaciones con los particulares.

Para atender las cuestiones de orden administrativo, el poder Ejecutivo se auxilia de la administración pública federal y ésta se integra por el conjunto de órganos que conducen las tareas del Ejecutivo. Este mismo esquema del que goza el gobierno federal se reproduce en los estados, en los cuales al poder Ejecutivo lo representa el gobernador quien también se auxilia de la administración pública estatal y de los municipios.

Contrariamente al orden que expone el párrafo anterior, para nosotros el municipio será nuestro principal ámbito de estudio, debido a que es el nivel de gobierno que tiene contacto en forma más directa con el ciudadano.

De acuerdo al Art. 115 Constitucional los Estados adoptan 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.⁷

De conformidad con las fracciones I, II y V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son los Ayuntamientos, como órganos de gobierno de los municipios, los facultados para aprobar y expedir disposiciones administrativas de observancia general conducentes a planear su desarrollo local, dentro del marco del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, contemplado en el artículo 26 del mismo ordenamiento legal.

El desarrollo del Estado de México y de los municipios se sustenta en el proceso de planeación, en congruencia con la planeación nacional de

⁶ Ibid. Art. 89

⁷ Ibid. Art. 115

desarrollo, integrado al Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, el cual se define como “Un conjunto articulado de procesos, planes, programas, proyectos, acciones e instrumentos de carácter social, político, económico, legal y técnico, así como de mecanismos de concertación, coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno, grupos y organizaciones sociales y privadas, que se interrelacionan entre sí, para ejecutar acciones de planeación para el desarrollo integral del Estado y municipios”.

Además del Plan de Desarrollo del Estado de México, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios explica en su artículo 14 que el SPDEMM se conforma por: Los planes de desarrollo municipales; los programas sectoriales de corto, mediano y largo plazo; los programas regionales de corto, mediano y largo plazo; los programas especiales; los presupuestos por programas; los convenios de coordinación; los convenios de participación; los informes de evaluación; y por los dictámenes de reconducción y actualización.

En este sentido, el Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios concibe a la planeación del desarrollo municipal como aquel instrumento que establece un conjunto de acciones que son dirigidas al beneficio de la población, debido a que el gobierno municipal mantiene una relación directa con la ciudadanía, lo cual, le permite tener un conocimiento de sus demandas, las que se traducen en acciones, proyectos y obras públicas. Por lo anterior, la fracción III del artículo 19 de dicha ley, afirma que compete a los ayuntamientos en materia de planeación democrática para el desarrollo: “Asegurar la congruencia del Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Desarrollo del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo; así como con los programas sectoriales, regionales y especiales que se deriven de estos últimos, manteniendo una continuidad programática de mediano y largo plazo”.

El Ayuntamiento, de conformidad con la fracción XXI del artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal, formula, aprueba y a través de las dependencias ejecuta los planes de desarrollo municipal y los programas, proyectos y acciones que se deriven de ellos.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores podemos darnos cuenta que los municipios a pesar de ser autónomos forman parte de un sistema político, el cual para ser analizado debe ser estudiado como un todo, tomando en cuenta distintos factores y componentes, es aquí donde las políticas públicas como productos del sistema político cobran gran importancia e impacto en el sistema, ya que pueden originar tranquilidad o inestabilidad porque sirven como un posible mecanismo de evaluación del sistema político.

3.2 Proyecto para el SPC en Naucalpan de Juárez, México.

Actualmente el municipio de Naucalpan de Juárez, cuenta con un proyecto de SPC que pretende promover la capacitación y ética profesional de los servidores públicos de carrera, los responsables del proyecto se ubican en una unidad administrativa dependiente de la Secretaría del Ayuntamiento; el proceso que debe llevarse a cabo para que comience a operar el SPC como tal consiste en enviar el Proyecto de Reglamento de Servicio Profesional de Carrera a la Comisión Edilicia Legislativa y de Reglamentos Municipales para que esta lo analice y lo someta a consideración del Cabildo y en caso de aprobarse se procederá a la implementación del mismo.

Debido a que el Reglamento aún no se ha sometido a consideración del cabildo, no se ha aprobado y por lo tanto no se ha autorizado su publicación, por ello no fue posible incluirlo en el contenido de la presente investigación, sin embargo en una entrevista concedida por personal del área a cargo del proyecto se explicó que el sistema se compondrá por los siguientes subsistemas: Ingreso, Desarrollo y Profesionalización, Evaluación del Desempeño y Separación, muy similares a los expuestos en páginas anteriores.

Desgraciadamente a pesar de que el municipio ha participado en distintos foros para exponer la importancia del proyecto, aún no existe una fecha probable para implementarlo y observando los tiempos de la administración se consideró

improbable que el proyecto se pudiera llevar a cabo en la administración 2003-2006.

3.3 Servicio Profesional de Carrera como Política Pública

Recordemos que las políticas públicas en su sentido práctico son las actividades que realizan las instituciones de gobierno para resolver las demandas ciudadanas una vez que se ha detectado un problema público.

Como se ha explicado, la falta de credibilidad en las instituciones de la administración pública lleva a otros problemas más graves; con todos los elementos expuestos, se propone la elaboración de un proyecto de SPC en el Municipio de Naucalpan de Juárez para mejorar el nivel de gobierno, pero bajo el enfoque de política pública, ya que el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006 mencionaba que su administración trabajaría través del diseño e instrumentación de políticas públicas, sin embargo, el SPC no se ubicó en la agenda del gobierno municipal como una política pública, existen programas de profesionalización en algunas áreas como Seguridad Pública, sin embargo, un SPC debe abarcar todas las áreas de la institución, debido al impacto y trascendencia del proyecto.

Ahora bien, si la tendencia en la actualidad es gobernar con políticas públicas en las que esté de por medio la incorporación de la opinión pública en la toma de decisiones de la mayoría de los asuntos, es primordial contar con un cuerpo de servidores públicos profesionalizados para afrontar los problemas y nuevos desafíos de la administración pública, sensibles a las demandas sociales y capaces de transformar los requerimientos públicos en políticas y acciones de gobierno.

A continuación se exponen las etapas de una Política Pública para que en las conclusiones se defina si es posible o no la implementación del SPC en Naucalpan desde un enfoque de política pública.

3.1.1 Análisis

Como expusimos en un principio en esta etapa se reconoce el problema para que se incluya en la agenda de gobierno, se cuestiona y analiza cómo se puede enfrentar el problema, se hace una evaluación para saber cuál entre las opciones de política o decisión gubernamental es la mejor disposición, se investigan las causas o consecuencias de las políticas y los programas de gobierno.

El análisis de políticas consiste en investigar para la acción, su objetivo es ayudar al decisor público a responder preguntas como; ¿Debería intervenir el gobierno para solucionar problema concreto, es decir, es un problema público? ¿Cómo se debe orientar esa intervención? ¿Cuánto tiempo será necesario actuar sobre él? ¿Qué costos acompañarán a las acciones emprendidas? ¿Quién se beneficiará de la intervención y quién resultará perjudicado por ella?, etc. Este análisis lo realizan personas que filtran la realidad a través de sus valores, de su capacidad técnica, de sus intereses circunstanciales y de su grado de información. El analista es un agente que enriquece el universo de información que se pondrá a disposición de los directivos para que éstos puedan tener un criterio de decisión en cualquiera de las fases de la política; el papel del analista también consiste en aplicar en la medida de lo posible, sus conocimientos técnicos y su visión política del problema para dar respuesta a las cuestiones que se plantearan en cada una de las fases de la política pública por parte de los policy makers, por lo que el análisis debe contemplar: La definición de prioridades, la demanda social, métodos de organización de la demanda y la formación de la agenda pública.

Respondiendo a las anteriores interrogantes, para el presente caso tenemos que el problema real al que nos enfrentamos es la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones del Estado y a sus administraciones debido al comportamiento de los funcionarios públicos, por lo que la demanda ciudadana es mejorar la calidad del gobierno, desde la identificación del

problema es obvio que quien debe intervenir para solucionar el problema es el gobierno; respecto a la forma de orientar la intervención se plantea que el implementar un SPC en un gobiernos locales mediante políticas públicas ayudará a estrechar mejor los vínculos entre gobernados y gobernantes para beneficio de la ciudadanía, los funcionarios y los propios gobiernos.

3.3.2 Diseño

La etapa de diseño y formulación se refiere al uso de la información con que se cuenta, lo cual normalmente es un problema para quien va a elaborar la política porque usualmente la información es limitada y en ocasiones distorsionada. Posterior a la identificación y al estudio del problema, viene la decisión del gobierno de actuar o no para darle solución al problema detectado, la formulación de una política debe describir el modelo que utilizará, identificación de actores, elaboración de escenarios, propuestas de estrategias de acción, posibles resultados y soluciones, impacto social y arenas políticas; para que una política se considere como pública es requisito indispensable que se ubique dentro de un marco legal. En el caso de Naucalpan se aplicaría un modelo organizacional debido a que la solución propuesta es administrativa y normativa en su mayoría.

Identificación de actores

Actores institucionales: Administración Pública Municipal y Universidades (Como Consejo, ya que el Reglamento contempla a un Comité y a un Consejo)

Actores políticos: Consejos de Participación Ciudadana, Sindicato y el Ayuntamiento.

Actores sociales: Ciudadanos y servidores públicos que estén dentro del SPC (agentes beneficiados).

Identificación de escenarios

Entre los objetivos que tienen las políticas públicas se encuentra el de reducir la incertidumbre respecto al futuro, por lo que pretende fijar distintas posibilidades de situaciones que podrían suceder y para ello prepara respuestas a cada una de las probabilidades analizadas. Para cada situación

presente existen tres posibilidades futuras, la primera es un escenario optimista consistente en que la respuesta dada sea totalmente satisfactoria para todos los actores; si por el contrario las posiciones asumidas por cada uno de los actores son irreconciliables y contrarias sin posibilidad de solución en el corto plazo, se tiene un escenario pesimista; como tercer tipo está el escenario deseable que consiste en que cada uno de los actores obtenga parte de lo que pretende como producto de una negociación y una concertación ante las diferentes posiciones iniciales presentadas.

La situación actual del municipio ofrece un escenario deseable con probabilidades de desarrollar un SPC encaminado a la nueva gestión pública, la cual pone énfasis especial en la gestión por encima de la política; en organizar al gobierno en grupos de agencias y de departamentos, en la adopción de toma de decisiones estratégicas orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad; en optimizar recursos, en mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos y en la competitividad. Consideramos que existen probabilidades de implementar la política porque ya existe un reglamento y una estructura aprobada para el SPC, misma que aún no se ha implementado desde la perspectiva de este análisis por cuestiones políticas y de tiempo.

Cómo implementarla

La propuesta consiste en realizar una política pública para la implementar el SPC de carrera en el municipio de Naucalpan con los elementos existentes, por ejemplo el reglamento y el personal que actualmente labora en el proyecto, se plantea de esta manera porque como se comentó en la identificación de escenarios, lo que podría en determinado momento poner en riesgo la viabilidad del proyecto son los intereses políticos que existen dentro de la administración.

Los resultados que se obtendrían si se lograra implementar el SPC en el municipio serían favorables, en primer lugar tendrían un impacto social en la ciudadanía porque su atención estaría en manos de profesionales que conocen los procesos necesarios para la solución de sus problemas, quienes a su vez

no caerían en una monotonía ni en una mafia laboral debido a que estarían motivados a ascender laboralmente en forma real, asimismo los servidores públicos con base en su experiencia podrían proponer alternativas para simplificar y mejorar continuamente los procesos propios del desempeño de sus funciones sin descuidar los aspectos legales, lo que ayudaría a los gobiernos locales a formar cuadros de especialistas que trabajarían en forma más eficiente y efectiva para alcanzar los objetivos planteados por sus administraciones y para cumplir con sus compromisos asumidos.

Arenas políticas

Entendemos por arenas políticas el espacio en donde actuarán los actores de las políticas, cada arena tiende a desarrollar su propia estructura, sus procesos y sus relaciones de grupo

Clasificación de la política

Es una política redistributiva porque el gobierno municipal debido a sus facultades está determinando líneas de acción que beneficiarán a la ciudadanía y a los servidores públicos y también se define como activa ya que el SPC tiene alta legitimidad por la existencia de una normatividad establecida,

3.3.3 Implementación

Según Pressman y Wildavsky, la implementación de una política se divide en tres etapas; la primera corresponde a la elaboración de lineamientos y en esta fase se transita de la intención legislativa a las prescripciones administrativas; la segunda etapa corresponde a la distribución de recursos, en esta fase se da el proceso de asignación de presupuesto, dándose el momento político del presupuesto público,

mismo que favorecerá a algunos sectores, áreas, ramas y clases; la tercera etapa es de supervisión e incluye los procesos de inspección, auditoría y evaluación de la puesta en práctica de la política. .

La articulación entre el diseño y la implementación de las políticas públicas es fundamental, por lo que la segunda se divide en las siguientes etapas para su mejor operación:

Planeación/Negociación

En esta etapa se elabora la planeación de la puesta en práctica de la política, cuestionando qué se va a hacer, en cuánto tiempo, quiénes son los actores involucrados, cuáles son sus compromisos, qué objetivos y metas se pretenden lograr, es también en este lapso en donde se debe hacer la negociación política entre los actores para determinar los costos y las ganancias de cada uno.

Programación/Presupuestación

En esta etapa se deben exponer con claridad los responsables de las acciones, los recursos involucrados, el presupuesto para lograr los fines y la administración del tiempo.

Organización

En esta etapa se debe determinar cómo se integrarán los recursos y los actores involucrados, con un esquema elaborado lo más racionalmente posible en cuanto a participación y grado de intervención de ellos en cada fase.

Coordinación/Cooperación

Esta es la etapa más complicada porque si no existe una adecuada coordinación y cooperación entre los actores políticos, sociales e institucionales, no existirán resultados.

Ejecución

En esta etapa se materializa el objetivo central, es el momento de la puesta en práctica de la política.

Control

Es la etapa en donde se debe vigilar que las actividades desarrolladas en la implementación se realicen tal y como fueron planeadas y formuladas para que en caso de existir alguna desviación se elaboren las medidas correctivas necesarias.

Evaluación

En esta etapa se determina si la implementación se está llevando a cabo conforme lo planeado, cabe mencionar que se puede realizar antes, durante o después de concluir la implementación.

3.3.4 Evaluación

La etapa de evaluación de políticas públicas se hace tomando como parámetro los objetivos establecidos en la etapa de formulación sobre los resultados alcanzados en los aspectos previstos y los no previstos.

La evaluación es el proceso necesario para medir el grado en el que se alcanzan las finalidades deseadas y para sugerir cambios que puedan ayudar a superar la meta.

Para la evaluación de la política pública aquí sugerida se empleará el sistema de evaluación que incluye el proyecto de elaborado por el Municipio de Naucalpan de Juárez, debido a que para la elaboración de este subsistema aplica la normatividad específica al municipio y cuenta con los elementos establecidos en el SPC a nivel federal del subsistema de evaluación del desempeño, así como el subsistema de control y evaluación tropicalizados al ámbito local.

Los sistemas de mérito y profesionalismo, como instrumentos que fortalecen las administraciones públicas no pueden ser vistos sólo como una solución a problemas de eficiencia y de calidad, ni como simples paliativos a problemas de corrupción e incapacidad de los servidores públicos, por principio se deben analizar como un asunto más complejo que tenga que ver con el mantenimiento de la democracia y que no descuiden el control de lo que es la administración pública y las tendencias a una institucionalización excesiva y no destruir el papel de la democracia representativa y su sistema de articulación de intereses que incluye a la sociedad en su conjunto, su importancia consiste en dotar a la administración pública de un mejor desempeño que contribuya a la construcción de la democracia y al fortalecimiento de la esfera pública, centro necesario de configuración del debate público.

Las políticas públicas tienen gran relevancia en la Ciencia Política porque por un lado estudian la democracia bajo la idea de participación ciudadana en el proceso de elaboración e intervención en cualquiera de sus fases porque se requiere de una administración pública que defienda la democracia aplicando la ley como reglas que permitan diversidad de opiniones, que se exprese y se confronte por medio de la polémica, por medio de parlamentos, discusiones en foros, etc.

Una burocracia profesional es una condición para que exista un orden democrático ya que si entendemos a la democracia como “la participación del pueblo”, esta participación también debe existir en la evaluación del trabajo de los servidores públicos, ya que es la ciudadanía quien realizará la evaluación más importante para juzgar la efectividad del SPC.

Conclusiones

La idea de mejorar la Administración Pública a través de herramientas implementadas en otros países tales como la administración por objetivos, la gerencia pública y la profesionalización del servicio público, ha causado escepticismo a muchas personas, ya que consideran que no se pueden erradicar los vicios arraigados durante tanto tiempo en el personal que labora en oficinas gubernamentales y en parte estas dudas son justificables debido a la resistencia al cambio que existe en el personal de oficinas públicas, sin embargo, no debemos olvidar que la actitud es consecuencia del ambiente, es decir, de acuerdo a la psicología de masas, las actitudes son contagiosas, por ello los modelos de profesionalización proponen que sean los puestos de mandos medios hacia arriba los que se encuentren dentro del SPC, ya que a partir de esto podría generarse sinergia desde el interior de las instituciones para brindar al ciudadano un servicio de calidad, además de que la implementación de un sistema de esta naturaleza conlleva a elaborar no sólo la metodología, como se plantea en el Proyecto de Reglamento del SPC que aquí se presenta, sino además estrategias y líneas de acción para poder llevar a un buen fin el proyecto, estas estrategias, se pueden contemplar o prever desde el establecimiento de una política pública bien estructurada y esta es una tarea propia de científicos sociales por su grado de complejidad; no obstante no podemos olvidar que dentro de las ciencias sociales no hay una ley establecida que asegure el comportamiento de los individuos, se puede prever más no asegurarse, esto nos lleva nuevamente a que sean personas preparadas quienes tienen que dirigir la administración pública porque además del conocimiento técnico que deben tener para la ejecución de sus funciones deben tener sensibilidad política y social ya que se enfrentarán a situaciones de conflicto y negociación tanto administrativa como política.

Al principio de la investigación planteamos los alcances que podría tener la implementación del SPC en gobiernos municipales y a lo largo de la misma también nos dimos cuenta que como se planteaba, la profesionalización no solamente ayudaría a ofrecer un servicio de calidad a la ciudadanía, sino que con personal profesional que pueda y sepa entender las estructuras administrativas que cada vez se vuelven mas complejas, se fortalecerá la figura municipal para poder contribuir en la Reforma del Estado, fortaleciendo el gobierno municipal, siendo ellos quienes actúen elaborando sus propias políticas y contribuyendo al federalismo.

Podemos concluir también que los principales enemigos que se tienen para poder llevar a cabo esta profesionalización son en primer plano los intereses de quienes se encuentran en los gobiernos en turno, ya que como se explicó en la historia del SPC en México, los dirigentes en turno se preocupan por el momento de su mandato, sin embargo en el mundo sin fronteras en el que vivimos tenemos una ventaja, para poder ingresar a tratados y organizaciones que pretendan desarrollar naciones de primer mundo se piden también características de países de primer mundo, como por ejemplo la democratización que incluye democracia en todos sus aspectos y no sólo se considera democracia el tener derecho al voto y aunque aún somos un país que comienza a insertarse en este campo, hemos dado un paso adelante; asimismo descubrimos nuevamente que quienes tienen el poder aunque aún no lo saben del todo, son quienes lo otorgan, es decir, los ciudadanos, debido a que en sus manos y en su capacidad de hacer valer su derecho a la organización para hacer valer la rendición de cuentas se encuentra el no retroceder en este proceso de cambio que aún se vislumbra lejano pero no imposible.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa. 1986 p. 40

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 43

CUEVAS PLANCARTE RUBÉN. "Profesionalización del Servidor Público; Servicio Civil de Carrera", en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental. El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales, México, Año VII, No. 15, Enero -Junio 1999, p. 23

DE PINA, RAFAEL y DE PINA, VARA RAFAEL. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México, 1991. p.260

GARCÍA, MAYNEZ EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1990. p. 98

GÓMEZ SANDOVAL FERNANDO. Teoría del Estado. México. Ed. Universidad Anáhuac, 1992 p. 361

HERNÁNDEZ PUENTE ADRIANA. Administración de Personal y Desarrollo de Personal Público. Ed. INAP, México, 1994. p.p. 133-192

HERNÁNDEZ SAMPIERI ROBERTO. et. all Metodología de la investigación. Ed. Mc Graw Hill, México, 2004.

HUNTINGTON SAMUEL. El orden político en las sociedades en cambio. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1968. p. 40

IKRAM ANTAKI. El manual del ciudadano contemporáneo. México, Ed. Ariel. 2000. P. 80

JIMÉNEZ CASTRO WILBURG. Administración Pública para el Desarrollo Integral. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1975. p. 152

MARTÍNEZ PUÓN, RAFAEL. Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué? Ed. Miguel Ángel Porrúa, México. 2005 p.p. 53-57

MEDINA GIOPP ALEJANDRO y MEJÍA LIRA JOSÉ. El control en la implantación de la política pública. Ed. Plaza y Valdés. 1a Edición. México, 1993. p.p. 13-39, 157-178.

MÉNDEZ MARTÍNEZ JOSÉ LUIS y RAICH PORTMAN URI. Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales, Ed. Géminis. México, p.p. 125-142, 157-179

MONTES DE OCA MALVAEZ, JUAN. Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. p.p. 25-33

OROPEZA MARTÍNEZ HUMBERTO. Administración Pública Municipal. Ed. Trillas, 1a. Edición, México, 2001 p. 21

PARDO MARÍA DEL CARMEN. La modernización administrativa en México. "Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990". Ed. INAP y El Colegio de México. P. 16

PARDO MARÍA DEL CARMEN. Teoría y práctica de la Administración Pública en México. México, Ed. INAP 1992. P. 25

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, 2003-2006.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-200. Poder Ejecutivo Federal. México, 1995. p. 125

PORRÚA, PÉREZ FRANCISCO. Teoría del Estado. Ed. Porrúa, México, 1992. p. 198

RUIZ SÁNCHEZ, CARLOS. Manual para la Elaboración de Políticas Públicas. Ed. UIA y Plaza y Valdés. México, 1996 p.p. 25-33.

TAMAYO SÁEZ, MANUEL. El análisis de las políticas públicas. Universidad Complutense de Madrid. Instituto Universitario Ortega y Gasset. P. 281

UVALLE BERRONES RICARDO, BRAVO AHUJA MARCELA. Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado. Facultad de Ciencias Políticas, UNAM-Plaza y Valdés. 1a. Edición, México 1999 p. 10-13

7° MANUAL DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL. Publicación de BANOBRAS Y EL INAP, 1A Edición, México. 1989. p.p. 91-93

<http://www.clad.org.ve/BRESSER PEREIRA, LUIS CARLOS. et all. Una nueva gestión pública para América Latina. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo>

<http://www.emagister.com/manual-elaboración-democrática-políticas-sociales>

[http://www.segob/Guía de referencia sobre el servicio profesional de carrera.](http://www.segob/Guía-de-referencia-sobre-el-servicio-profesional-de-carrera)

HEMEROGRAFÍA

ACLE TOMASINI, ALFREDO. Retos y riesgos de la calidad total. Citado por UVALLE BERRONES RICARDO. "Formación de Directivos y Calidad Total en los Servicios". Revista IAPEM No. 24 Octubre-Diciembre 1994 p. 26

CANTO SÁENZ RODOLFO. Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana en Gestión y Política Pública. CIDE Vol. IX N° 2, México, Segundo semestre del 2000

GALLEGOS CENTENO OLGA. "La Gerencia Pública: Una alternativa tecnológica para el mejoramiento de la acción gubernamental". Revista IAPEM N°. 38. México, Abril-Junio 1998

PARDO MARÍA DEL CARMEN. El servicio civil de carrera en México: logros y perspectivas. Revista IAPEM N°. 56. México, Septiembre-Diciembre 2003