



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**“EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA
PARA LA PRESTACIÓN DE LOS
SERVICIOS PÚBLICOS EN EL
MUNICIPIO DE CHIMALHUACÁN
RETO ACTUAL DEL GOBIERNO
DEL ESTADO DE MÉXICO”**

T E S I S
PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MIGUEL ÁNGEL ORTÍZ GONZÁLEZ



ASESOR DE TESIS: LIC. ROBERTO ENRIQUE VERA PANALES

BOSQUES DE ARAGÓN, MEXICO

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.

A la memoria de mi padre
Juventino Ortíz Escalona,
de quien me hubiera gustado
que aún existiera en ésta vida,
para festejar juntos los logros
de la familia Ortíz González.

*

A la memoria de mi abuelo
Crescencio González Escalona,
quien para mí fue un verdadero
padre, que con su ejemplo de
honradez, justicia y lealtad me
enseñó a ser un hombre libre
y responsable; para él
¡ mi eterna gratitud !

*

A mi madre Gloria González
Delgado, quien con valor y
su entrega de amor y trabajo,
supo luchar y levantar a sus
hijos; logros que se reflejan
con el fruto de éste trabajo.
¡ Gracias Madre !

*

A Ma. del Carmen Cano Chavarría,
mi esposa, compañera y madre
ejemplar en mi sendero camino, de
quien con sus ánimos pude lograr
la conclusión de mi carrera final.
¡ Te dedico éste trabajo !

*

A mi abue Josefina Delgado Hdez.,
a quien quiero mucho como mi
madre; pues sin sus cuidados,
regañs y consejos, no hubiera
logrado alcanzar la presente
meta en mi vida.

¡ Gracias Madre !

*

A mis hijos Paola Belém, Miguel Augusto
y Carmen Judith, así como a todos mis
sobrinos en general; de quienes espero mucho
de ellos, en el largo camino de la preparación
Profesional, para servir a su pueblo y a su Patria.

*

A mis hermanos Ma. Teresa, Martha
y Juventino, en compañía de sus esposos,
y de manera especial mi tía Ma. del Pilar
González Delgado; quienes pusieron su
fe, confianza y apoyo en mis momentos
más difíciles.

¡ Gracias !

*

A todas las personas que me han ayudado en una u otra forma en la culminación de mi carrera, las
haya o no podido nombrar aquí; les quiero expresar mi profundo agradecimiento.

AL LICENCIADO ROBERTO ENRIQUE VERA PANALES
Con sincero y eterno agradecimiento

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

AL HONORABLE JURADO

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA PARA LA PRESTACIÓN DE LOS
SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MUNICIPIO DE CHIMALHUACÁN RETO
ACTUAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÈXICO

ÍNDICE	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	IV
CAPITULO I	
ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1. Historia de la Administración Pública en México	1
a) Prehispánica	1
b) Colonia	7
c) Independencia	11
d) Reforma	15
e) Revolución	20
f) Contemporánea	28
2. Conceptos Generales	33
a) Genérico	34
b) Jurídico	34
c) Especializado	35

CAPITULO II

REGULACIÓN JURÍDICA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESTATAL Y MUNICIPAL

2.	Sustento Jurídico de la Administración Pública	37
2.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	38
2.2	Constitución Política del Estado de México	41
2.3	Ley Orgánica Municipal del Estado de México	44
2.4	Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios	44
2.4.1	Obligación de los Servidores Públicos Municipales	46
2.4.2	Trabajadores Municipales de Confianza	47
2.4.3	Trabajadores Municipales Generales y Sindicalizados	49
2.5	Dirección de Planeación Municipal	49
2.6	Acuerdos Institucionales para la Administración Pública Municipal	51
2.7	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios	54

CAPITULO III

EL MUNICIPIO DE CHIMALHUACÁN Y SU ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.	Antecedentes Históricos	57
3.1	Ubicación Geográfica	58
3.2	La Administración Pública en el Municipio de Chimalhuacán	58
3.3	Eficiencia en la Prestación de Servicios Públicos	72

CAPÍTULO IV

LA NECESIDAD DE ESTABLECER EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA, PARA
EFICIENTAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, EN EL MUNICIPIO
DE CHIMALHUACÁN

4.	El Servicio Civil de Carrera	74
4.1	Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública	77
4.2	Sustento Jurídico	87
4.3	La Eficiencia de los Servidores Públicos, a partir de Establecer el Servicio Civil de Carrera	90
4.4	La Profesionalización de los Servidores Públicos Municipales	92
	CONCLUSIONES	110
	BIBLIOGRAFIA	114

INTRODUCCIÓN

La administración pública requiere de personal altamente capacitado, calificado y profesionalizado, para poder cumplir con los requerimientos de la población; es evidente que a lo largo de la historia se hayan dado casos que demuestren un estilo de administrar, que responda a las prácticas más comunes y más socorridas en la burocracia, como sería escalar en puestos de orden político, y después favorecer a conocidos, amigos y familiares en puestos importantes aún cuando no contaran con la capacidad y la profesionalización necesarias para el desarrollo de dicho trabajo; sin embargo y para el beneficio de todos, hemos evolucionado en este rubro, considerando y en el mejor de los casos impulsando la capacitación y la profesionalización de los servidores públicos, estableciendo el llamado SERVICIO CIVIL DE CARRERA, es evidente que los avances pudieran verse insignificativos, debido a que a pesar de que es un tema impuesto desde el gobierno federal y estatal, en algunos lugares seguimos observando y aun más tolerando servidores públicos poco comprometidos con el servicio que prestan, con una baja o nula preparación académica, reproduciendo vicios burocráticos, gente estancada, frustrada sin iniciativa, entre otras cosas por la misma inercia que existe en el sistema.

Es nuestra intención abordar el tema del Servicio Civil de Carrera, concretamente en el Municipio de Chimalhuacán, para lo que hemos dividido en cuatro capítulos el análisis, y propuestas sobre el tema.

En el primer capítulo, el lector podrá encontrar un análisis histórico de lo que es la administración pública, y cómo a través del tiempo los diferentes pobladores han utilizado la administración para la organización de sus pueblos y la misma sobrevivencia.

En el segundo capítulo, expondremos los aspectos jurídicos que le dan sustento a la implementación del Servicio Civil de Carrera, del cual una vez analizados y haciendo un comparativo damos una breve exposición y explicación desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México; así como las obligaciones de los servidores públicos municipales, quienes y como son contratados los trabajadores municipales de confianza y los trabajadores municipales generales y sindicalizados.

Para terminar este apartado, consideraremos las aportaciones de la Dirección de Planeación Municipal para la implementación del servicio civil de carrera, además de comentar sobre los acuerdos institucionales para la administración pública municipal y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

El tercer capítulo, versará sobre aspectos del municipio, desde su historia, retomando aquello que los cronistas puedan decirnos, así como su ubicación geográfica, la administración pública del municipio y su eficiencia.

Para el último capítulo, reconoceremos la importancia del Servicio Civil de Carrera, sus antecedentes históricos, el sustento jurídico, así mismo, del cómo se verían favorecidos en cuanto a su eficiencia los servidores públicos, al establecer el servicio civil de carrera y lograr que todo servidor público se profesionalice para encontrar mejores oportunidades de desarrollo personal, laboral y profesionalmente.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Historia de la Administración Pública en México.

A través de la literatura, hemos conocido como se han organizado algunas culturas que establecieron importantes bases para el desarrollo y evolución en todos los ámbitos del conocimiento; en cuanto a la administración pública no ha sido diferente, de tal forma que los principios para desarrollar dicha tarea vienen desde tiempos inmemoriales; para efectos de este trabajo se abordarán las épocas prehispánica, colonial, de independencia, la reforma, la revolución y la contemporánea.

a) Prehispánica

Sabemos que la época prehispánica no necesariamente inicia con la aparición del Homo Sapiens llegado de Siberia; sin embargo es a partir de este momento que pretendemos dar inicio a nuestra investigación, por lo que consideramos significa su forma de organizarse para la cacería de animales y así lograr su subsistencia, lo que necesariamente requería de la coordinación de esfuerzo de varios hombres para dicha actividad; los restos revelan que el hombre de Tepexpan vivió en grupos determinados por jerarquías y un orden establecido.

Posteriormente, entre el año 5 mil y 7 mil a. C. los habitantes del altiplano cambiaron su actividad económica, pues ya no se basaban únicamente en la cacería, sino que mezclaron la agricultura, la cacería, y la domesticación de animales; se establecieron en aldeas, se organizaron políticamente, designaron jerarquías, ya para ese momento encontramos los elementos que constituyen a un estado (población territorio y gobierno), aunque no de la manera tan definida como en la actualidad la entendemos.

Hacia el año 200 a. C. los pobladores del altiplano descubren el maíz, lo que revoluciona su economía primitiva dando nacimiento a un tiempo de ocio; espacio que se dedicó a otro tipo de actividades y asignación de tareas tales como: los tejidos, la cerámica, los trabajos de plumas, y actividades recreativas como juegos y práctica de guerras; este tipo de actividades sin duda produjo una división del trabajo, atendiendo a las características de los habitantes, habilidades y preferencias, logrando así una especialización en cada una de las actividades que se realizaban, por ejemplo: había guerreros, quienes se dedicaban a la cerámica, textiles etc., naciendo así las clases sociales entre los antiguos pobladores siendo los nobles, los sacerdotes, los comerciantes y bajo la dirección de los anteriores los escultores y los artistas.

Es evidente que en ésta etapa histórica, no se encontraron indicios de un trabajo administrativo, y mucho menos de el Servicio Civil de Carrera; pero se hace referencia en virtud de que la forma de subsistir, los fue orillando a organizarse y a dividirse de acuerdo a sus habilidades, aptitudes y jerarquías.

Para ejemplificar el trabajo administrativo, abordaremos dos de las culturas más importantes que habitaron parte de lo que ahora es el territorio mexicano, como los Aztecas y Mayas.

Mayas:

Según Guillermo Floris Margadant, “este es un grupo étnico unido por un tronco lingüístico e ideas religiosas comunes, ocupaban la región de lo que actualmente es el estado de Tabasco y Honduras, y su primer florecimiento se manifestó en el siglo cuarto y décimo a.C.”¹

¹ Floris Margadant, S. Guillermo. “Historia del Derecho Mexicano”, Primera Reimpresión. Esfinge, México, p. 15.

Los mayas ya presentaban una organización más idónea o adecuada a la administración pública, pues no eran un imperio centralizado, sino un conjunto de ciudades-estado comprendiendo Yucatán, Guatemala y Honduras; la coordinación y jerarquías entre sus representantes públicos eran evidentes, pues este grupo era dirigido por nobles y sacerdotes. La población se dividía en castas familiares y aristocracias locales, incluso la administración de los mayas se extendía a ciudades como Copan, Tikal, la región de Piedras Negras, Palenque, Tulúm y Chichen-Itzá; estas ciudades fueron ocupadas por ciudadanos colonizadores que se trasladaron de las ciudades ya saturadas. En el auge de Teotihuacan, a mediados del primer milenio, apareció el concepto de tributo como una forma de contribución a los gastos públicos.

Un nuevo imperio Maya surge entre el año 975 y 1200 d. C., durante este periodo y debido a la aparición del maíz, los ciudadanos caían en el ocio mismo que canalizaron hacia la construcción de obras públicas, como mercados, templos y palacios; por lo que, el imperio maya impuso tributos a las ciudades conquistadas contando entre los tributos el maíz y diversos granos para su alimentación, además de los pueblos conquistados obtenían mano de obra para la construcción de las obras públicas.

Es importante decir que para esta cultura ya eran definidos los conceptos de administración pública, existían las contribuciones por parte de los ciudadanos y el comercio.

Dentro de la descripción del derecho público maya, ya se presentan las clases sociales perfectamente definidas.

“En el Nuevo Imperio, cada ciudad-estado fue gobernada por un *halach uinic*, también llamado *ahau*, caracterizado en las imágenes por su peinado extravagante, tatuajes, una nariz con un puente hacia la frente, un cráneo deformado y una joya lateral en la nariz. Esta dignidad o privilegio pasaba casi siempre de padre a hijo

mayor (con regencia por parte de un tío paterno, si el hijo en cuestión era aún menor de edad). Con ayuda de un consejo de nobles y sacerdotes, el *ahau* dirigía la política interior y exterior del Estado; además se le otorgaba el poder de nombramiento de los *bataboob*, administradores y jueces con funciones militares y religiosas, de las aldeas adscritas a su ciudad-estado. En cada aldea había un consejo de ancianos.”²

“acaldes *bataboob*, también fueron considerados como nobles, así como los dos o tres consejeros municipales, responsables de los barrios de cada municipalidad”³

Los recursos que se administraban no eran sólo enceres, víveres, tributos aportados por los agricultores, sino incluso se llevaba una cuenta exacta de los esclavos que obtenían en cada guerra; es importante mencionar que los tributos de los agricultores eran de vital importancia, ya que con ello se sostenían las demás castas sociales (nobles, sacerdotes, comerciantes y artesanos).

Es importante decir que entre los mayas existía una organización de la administración pública, sin embargo no se puede hablar de que exista una profesionalización de los servidores, pues debido a la clasificación de las clases sociales el trabajo administrativo recaía en los nobles, sacerdotes, comerciantes y artesanos, cuyos puestos eran hereditarios.

Aztecas:

La administración pública azteca era centralizada, pues por las grandes extensiones que dominaban los pueblos que eran sometidos mediante la guerra se les permitía de alguna manera un autogobierno; sin embargo, sí se les imponía un tributo hacia el pueblo mexica, consistente en que una parte de la producción agrícola tenía que hacerse llegar a Tenochtitlán; el control, la situación política y de gobernabilidad de

² Floris Margadant, S. Guillermo, op. cit., nota 1 p. 20

³ Idem. p. 20

los pueblos conquistados y de los aliados recaía en el rey, de esta manera se evitaba el ser conquistados.

El pueblo azteca estableció su organización política y social por medio de clanes o grupos de clanes, cada una de estas instituciones sociales era gobernada de manera patrilocal y patrilineal, lo que significa que el gobierno se heredaba a los descendientes en línea recta tendiendo al tronco paterno, contaban cada una con una unidad militar para su protección interna, establecían el compromiso con la autoridad central para intervenir en la defensa de todo el pueblo azteca o participar en las guerras de conquista.

Posteriormente se presentaron problemas de ingobernabilidad o vacío de poder, debido a las grandes extensiones que tenían que gobernar, surgiendo de entre los mismos grupos traidores políticos.

“Consientes los aztecas de que toda nación que se respete así misma necesita un rey, consideraron que el rey que ellos eligieran debían de tener sangre tolteca noble y que además fuera descendiente de Quetzalcóatl, pues al ser un descendiente de éste tenía toda la sabiduría y la nobleza para dirigir a su pueblo, designando a Acamapichtli como su jefe administrativo y militar de los aztecas en 1373; luego gobernó en 1383, Tlacatecuhtli, durante el reinado desde Quetzalcóatl hasta Tezozomoc; en la tercera etapa en que Izcoatl asumió el poder, se inicia una transformación en la administración pública, pues fue la época en que este rey, celebra un pacto de carácter federal con Texcoco y Tacuba para derrotar a Azcapotzalco, existiendo el sistema de propiedad privada de la tierra y comunal, a través de los cuales se allegaban contribuciones para el sostenimiento de los reyes aztecas y de los servicios públicos.”⁴

“Los Aztecas llevaban una exacta fiscalización de sus tributos y linderos de sus terrenos. Para resolver los problemas que se suscitaban entre sus ciudadanos,

⁴ Cosío Villegas, Daniel. “Historia General de México”, Colegio de México, 1976, pp. 205-211

crearon un sistema judicial para mantener el orden en el ámbito litigioso de los indígenas y en lo administrativo, sin dejar de lado la bien diseñada estructura política que resultó fundamental para el crecimiento y desarrollo de ese pueblo; los poderes del rey como autoridad suprema y del consejo supremo no resultaron del todo autónomos, pues en el ámbito político existían grupos de presión, como los nobles y la clase sacerdotal.”⁵

La administración pública del pueblo azteca, estaba perfectamente delineada y fiscalizada; por una parte había una correcta y exacta captación de los recursos que redundaba en una excelente administración, donde todo el pueblo resultaba beneficiado; debemos aclarar que este beneficio, era de acuerdo al estatus social al que pertenecían, pues unos recibían más y otros menos.

Esta organización centralista de la economía, se basaba en el sistema de redistribución, pues todos los tributos tenían que llegar al centro de la ciudad, y de ahí el gobernante decidía distribuir esos bienes conforme al sistema ya descrito.

Por otra parte, instituyeron un sistema piramidal del cobro de impuestos a cargo de los calpixqui, fiscalizadores que eran muy minuciosos y sistemáticos en la contabilidad; los funcionarios para este cargo, debían cumplir entre otros requisitos, ser personas de comprobada solvencia moral; por lo que no había fugas de tributos, mismos que llegaban íntegros a los almacenes públicos de la capital, además de que la deshonestidad de un calpixqui se castigaba con la muerte.

El pueblo Azteca aún siendo una sociedad bien organizada y hasta cierto punto rígida, no permitía que llegaran a los puestos de dirección y administración cualquier miembro de la sociedad azteca, estos puestos estaban reservados para la nobleza y eran cargos que se trasmitían de generación a generación, aunque para ser elegido se necesitaba demostrar capacidad, honestidad y honorabilidad para el desempeño

⁵ Floris Margadant, S. Guillermo, op cit., nota 1 pp. 27-28

del servicio público; sin embargo tampoco existía la profesionalización de los servidores públicos ni el servicio profesional de carrera.

b) Colonia

Durante la colonia, la máxima autoridad era representada por el Virrey, quien ejercía las funciones de gobierno y tomaba las decisiones más importantes de la corona; tenía a su cargo la salubridad general, los correos, la autorización para la formación de nuevos centros de población, así como los censos de población, la repartición de tierras en forma gratuita o mediante subasta, las obras públicas, el control sobre la calidad moral y profesional de los compradores de oficios públicos, y el control de gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; ejercía dominio sobre la real hacienda, la política monetaria, el fomento económico, la administración del regio patronato indiano, la autorización para el pase de las bulas. La opinión o decisión de la corona era influenciada por una decisión o autorización papal, quien daba la última palabra para su aplicación en la nueva España, y era el Virrey quien a su conveniencia e intereses personales o políticos, aplicaba o no dicha bula pontificia, además tenía a cargo el mando militar, incluyendo el reclutamiento.

Esta estructura administrativa descentralizada de la corona, ocasionaba que por la distancia ultramarina que existía de España, el Virrey ejerciera el poder concedido de una manera discrecional, pues normalmente las órdenes de la corona eran aceptadas pero no aplicadas, lo que propiciaba debido a la ambición desmedida de quienes se encargaban de la administración pública en la nueva España, el abuso de poder sobre los indios; el objetivo principal de la corona al principio de la colonización, fue cristianizar a los naturales y protegerlos, prohibiendo la esclavitud de los mismos, sin embargo en ocasiones algunos naturales fueron expuestos como animales a la venta por los conquistadores en subasta de mercado; cuando la Reina Isabel II se enteró de esta osadía de los Virreyes, instruyó a la audiencia quienes eran las personas enviadas por el Rey o Reina para supervisar el desempeño en la tarea encomendada a los Virreyes y así ejercer un control sobre su desempeño.

El mandato del Virrey al principio fue vitalicio, sin embargo debido a su codicia y ambición personal, la corona lo redujo a tres años y posteriormente, lo amplió a cinco años; es importante mencionar que a lo largo del dominio español se enviaron a un total de 62 Virreyes.

Otra forma de administración de la Corona en la Nueva España, fueron las presidencias “unidades administrativas en determinado territorio” colocadas bajo un presidente que era designado directamente por la corona, manteniendo contacto directo con los reyes y sin subordinación formal ante el Virrey, solamente de manera protocolaria.

Después encontramos a las comandancias generales de provincias internas, función creada en 1776, para las provincias del norte; éstas gozaban de cierto grado de independencia y solo administraban la autoridad militar.

Se otorgaron a las comunidades indígenas algunas prerrogativas para administrarse ellas mismas, concediéndoles jurisdicción en asuntos penales y civiles de carácter interno y de menor importancia, designando a los antiguos caciques oficialmente como mediadores entre la administración Española y los naturales; el virrey que era quien presidía la audiencia en México, nunca se subordinó completamente en materia administrativa hacia la corona, a pesar de que por disposición de los reyes tenía que mandar informes continuos de sus labores y, consultar los asuntos de mayor importancia en materia administrativa, cosa que nunca cumplían.

La función administrativa se ejercía en dos niveles sucesivos, los administradores provinciales y distritales; el primer cargo era ejercido por una sola persona llamado Gobernador, quien era el jefe administrativo y judicial; los segundos eran asignados en distritos o en ciudades, se les daba el nombre de alcaldes mayores o corregidores, éstos funcionarios nombrados por el Virrey, tenían que rendir informes

de su labor desempeñada en cuanto al cobro de tributos a las comunidades indígenas que se encontraban bajo su jurisdicción.

Estos nombramientos normalmente resultaban vitalicios, pues dichas funciones eran compradas al Virrey, de ahí que la ambición desmedida de estas personas por recuperar la inversión realizada, no encontraba límites en la explotación de los naturales y en el abuso de poder, lo que evidentemente resultó perjudicial para la administración pública.

Al contrario de la elite corrupta y vendible, surgen los dignatarios municipales, autoridades administrativas nombrados por los naturales, lo que propició un conflicto entre las dos corrientes administrativas, pues surgió una administración autocrática relativamente democrática, estos conflictos frecuentes entre autoridades municipales dieron origen a las oligarquías locales, pues las segundas se convirtieron en autoridades relativamente dóciles, accediendo a la voluntad de la autoridad nombrada por el virrey, con la condición de que se les dejara disfrutar de ciertos privilegios.

“El 22 de abril de 1519, por una situación de carácter político, Cortés funda el primer municipio en América, llamado Villarrica de la Veracruz, cuyo cabildo fue instruido mediante acta el 10 de julio de 1519, esto fue confirmado el 15 de octubre de 1522 por la corona española, nombrando como capitán general y gobernador de la Nueva España a Hernán Cortés; a fines de la época virreinal ya se encuentran en la Nueva España, gran cantidad de municipios integrados por regidores vitalicios y hereditarios generalmente respaldados por mayorazgos, pero también regidores electivos u honorarios.”⁶

El corregidor como autoridad administrativa, tenía que colaborar con las autoridades municipales nombradas por la comunidad, lo que propiciaba frecuentes conflictos entre autoridades; como ya se dijo anteriormente, la duplicidad de autoridades

⁶ Floris Margadant, S. Guillermo, op. cit. p. 88

administrativas, propiciaba la corrupción y el abuso del poder, influenciados por grupos de presión.

Una de las instituciones más importantes de la administración en la Nueva España, fue la encomienda, institución creada por Fray Nicolás de Ovando en 1502, su finalidad era encomendar un determinado número de indios a cada uno de los conquistadores por los servicios prestados a la corona.

En la administración pública de la Nueva España, aparecieron las empresas para la creación de nuevos centros de población, consistentes en los permisos que otorgaba la corona a través de la autoridad virreinal a los españoles, a través de las capitulaciones, mediante el cual se les daba el derecho a establecer un nuevo centro poblacional del cual se les concedía el privilegio de ser las autoridades municipales, recibiendo la jurisdicción civil y penal, primero de manera vitalicia y trasmisible por una generación, así mismo tenían la autoridad de nombrar los regidores y demás magistrados municipales.

Estos centros de nueva creación podían ser de tres categorías: la ciudad, la villa y el lugar del control de las autoridades españolas; para administrar los fondos que se obtenían en estos centros poblacionales, eran demasiado burocráticos.

En esta época, tampoco encontramos datos que rebelen la profesionalización de los servidores públicos o el servicio civil de carrera, esto debido a que el gobierno se ejercía de manera discrecional por el virrey, además de que los oficios públicos eran vendidos al mejor postor, lo que propiciaba la corrupción y el abuso de poder por parte de los gobernadores, alcaldes mayores y regidores, pues su ambición no conocía límites y su objetivo era recuperar la inversión realizada a costa de la explotación y degradación de los naturales.

c) Independencia

El movimiento de independencia tuvo grandes aportaciones para la conformación de un nuevo estado, en cuanto a su organización y por supuesto a su administración.

El 14 de septiembre de 1813, Morelos publica los Sentimientos de la Nación, en el cual proclama la libertad de América, el monopolio del catolicismo, la soberanía popular, y aquí lo más importante para fines de este trabajo, es la mención que el ejercicio del poder se deposita para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial; esto define a la administración pública, manteniendo la autonomía de cada una de estas instituciones en la ejecución de sus responsabilidades.

Es importante destacar que justamente se apelaba porque mexicanos fueran los que llevaran a cabo las acciones de la administración.

“La primera constitución formal que rigió a México fue la de Cádiz, promulgada el 18 de marzo de 1812, en la cual *se instituyó la formación de ayuntamientos constitucionales*, lo que nos permite visualizar que ya existía una organización debidamente sistematizada para atender las necesidades primordiales de su población; se excluye a los clérigos del servicio público municipal, lo que en nuestro concepto es la base de la separación iglesia-estado manifestada formalmente hasta la época de Benito Juárez en las Leyes de Reforma”.⁷

Se establecen las normas sobre la responsabilidad de los empleados públicos; una forma de procesar a los servidores públicos que distrajeran bienes o servicios para su patrimonio personal, lo que generó que todo servidor público administrara con honestidad los bienes de que disponían para la prestación de los servicios públicos.

En ésta época la administración pública se ejercía de una manera trilateral, reconociendo autonomía a cada uno de los poderes para el desempeño de sus

⁷ Floris Margadant, S. Guillermo, op. cit., nota 1 p. 143

atribuciones; logrando con ello, una estabilidad social, una evolución política y una participación democrática, en las decisiones más trascendentales para el progreso del país.

La constitución de 1824, define ya al Estado como una república, representativa, popular y federal, integrada por 20 Estados, en la cual se estructura la autonomía de cada uno de los poderes que integrarían el gobierno federal, señalando que el ejecutivo se ejercería por un solo individuo en su carácter de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El poder Legislativo se divide en Cámara de Diputados y Senadores y, el Poder Judicial representado por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Distrito y los Juzgados de Distrito.

Esta Constitución estuvo vigente hasta 1835, durante ese período el problema fundamental de la nación, estaba en lograr la unificación política y por consiguiente la unificación administrativa; la unidad vendría a representar la igualdad de leyes y derechos de todos los ciudadanos en el país, lo que requería una uniformidad en la administración pública, debido a la inestabilidad política de los gobiernos; el desarrollo y la consolidación administrativa no se establecían y sin haber una estabilidad política, no existía la estabilidad administrativa, por lo que resultaba estéril cualquier intento por lograr la continuidad, profesionalización y experiencia en la administración pública.

De 1824 a 1829, en la administración pública, la Dirección para el Desarrollo Organizado del Estado, se encontraba sometido a la voluntad del Congreso, por lo que la tarea del Poder Ejecutivo continuamente estaba fiscalizado y controlado, por lo que no podía existir un desarrollo ni autonomía en la administración pública del ejecutivo; a esa etapa se le denominó el Congreso administrativo, en la que imperaba mucha política y poca administración, al tiempo que el vicepresidente aunque no tenía un poder real sí significaba la voluntad del Congreso mexicano, pues continuamente existía una discrepancia de opiniones en cuanto al ejercicio de

la administración pública entre el presidente y vicepresidente; lo que ocasionaba una inestabilidad e impedía una continuidad en las políticas administrativas del ejecutivo.

Donde se observaba mayor discrepancia era en la materia hacendaria, pues muchas actividades administrativas y rentísticas de la Federación, eran decididas concretamente por el Secretario de Hacienda; durante este periodo, en todas las secretarías que correspondían al ejecutivo, tuvo muchos cambios de directores, lo que resultaba en perjuicio del aparato administrativo, debido a que no hubo la oportunidad de demostrar la eficacia administrativa de la presidencia.

De 1830 a 1836, se logra establecer cierta continuidad y eficacia a la administración pública federal, creando nuevas instituciones administrativas: Las Comandancias Generales, El Banco de Avio y la ampliación de la acción de la esfera gubernamental. Los comisarios desarrollaron un papel fundamental en la formación y desarrollo de la administración pública, a medida que fueron agentes del poder central en todo el territorio nacional.

El ámbito de organización de la administración pública, abre una nueva línea para el progreso del país, pues se crea en el ámbito educativo la Dirección General de Instrucción Pública el 16 de octubre de 1833; así mismo, nace la academia de la lengua el 22 de marzo de 1835; en el ámbito de salud, se crea la Dirección de Salud Militar, y el 25 de octubre de 1836 se crea la Secretaría de Hacienda.

Siendo Presidente de la República Anastasio Bustamante, se delinea un nuevo esquema de gobierno, aparece la administración pública central, apoyada por el ejército; esto no significó la autonomía del poder ejecutivo, sino que le supeditó a un órgano supremo poder conservador, creado por las bases y leyes constitucionales de la República Mexicana de 1836; éste supremo poder estaba integrado por cinco individuos con capacidad económica, quienes entre otros requisitos debían haber desempeñado los cargos de presidente, vicepresidente de la república, senador,

secretario de despacho, diputado y magistrado de la suprema corte de justicia, éste organismo supremo representó una violación al principio de la división de poderes.

Aunado a lo anterior, se transforma al órgano de gobierno en un órgano corporativo integrado por 13 consejeros, los cuales eran dos eclesiásticos, dos militares y el resto de las demás clases dominantes de la sociedad. Con esto, resultaba imposible que la administración pública alcanzara cierto grado de desarrollo; sin embargo la administración pública, alcanza carta de naturalización mediante la práctica administrativa a través de secretarías, bajo la dirección de los secretarios de despacho.

Santa Anna, muestra una gran debilidad e inestabilidad, trayendo como consecuencia un proceso de corporativización en la gestión de la administración pública; sin embargo no se impide una ampliación en su ámbito de acción, pues se establece el Banco Nacional el 20 de enero 1837, también el tribunal de revisión de cuentas el 14 de marzo de 1838, institución que se constituye como la comisión inspectora de la Cámara de Diputados.

En el período de la independencia con el documento “ Sentimientos de la Nación “, promulgado en 1813, da pauta a la conformación de un nuevo estado, en cuanto a su organización política y administrativa; sin embargo, tampoco se encuentran datos respecto a la profesionalización de los servidores públicos, pero es importante destacar que en dicho documento se señalaba que fueran los mexicanos los que llevaran acabo la función administrativa, excluyendo concretamente a los clérigos del servicio público municipal, estableciendo normas sobre la responsabilidad de los empleados públicos.

En este periodo independentista, se instituye la formación de los ayuntamientos constitucionales, apareciendo los tres poderes como estructura del estado, el ejecutivo, el legislativo y judicial; sin embargo no existía la estabilidad administrativa,

por lo que resultaba estéril cualquier intento por lograr la continuidad, la profesionalización y aprovechar la experiencia en la administración pública.

d) Reforma

Cuando hablamos de Reforma, hacemos alusión a la realidad económica y social mexicana del siglo XIX, ya que a mediados de este siglo, México logra un cambio fundamental en la formación de su sentido nacional, la penetración de una moderna administración pública, así como el establecimiento de importantes vías de comunicación en casi todo el territorio nacional, debido a la revolución industrial y a la apertura de las inversiones extranjeras; en el aspecto jurídico deben señalarse las legislaciones que lograron cierta estabilidad en lo económico y social del país.

La población crece rápidamente y se pierde gran parte del territorio mexicano, situaciones que exigen una reorganización en cuanto a la administración pública, para atender de una manera adecuada los servicios básicos y así satisfacer sus necesidades.

En este tiempo la iglesia católica a pesar de que se hallaba dividida en alto privilegiado, conservador y bajo clero, seguía ejerciendo fuerte presión en cuanto a la administración, los bienes, la política y los sentimientos sociales y progresistas de la nación.

Se implementó la categoría de los servidores públicos, que constituyeron la burocracia, y con el afán de los gobernantes en turno de proporcionarles un empleo a sus seguidores en agradecimiento a su fidelidad demostrada, esto causó que grandes cantidades de dinero de los ingresos públicos se distrajeran para el pago de una burocracia que no cumplía con sus funciones como servidores públicos; y por el contrario, ésta clase fomentó el soborno y cohecho, como males que han

permanecido en esta clase social y que por supuesto han dañado a la administración pública.

Los diversos conflictos políticos de la época, provocaron importantes problemas en la administración pública como fue la duplicidad en el mando. “ De diciembre de 1855, hasta 1858 bajo el gobierno de Comonfort, se trató de mantener las bases de una sólida administración pública contando con el apoyo popular, pensando que podía colocarse por encima de las facciones, y para lograr su propósito dividió el gabinete en seis Secretarías de Estado, eligiendo para dirigirlos a liberales moderados; es importante señalar que el 11 de diciembre de 1855, Comonfort aceptó la ley de administración de los tribunales de la nación del distrito y territorios expedida el 23 de noviembre del mismo año, y conocida como Ley Juárez, además se expidieron otras leyes de trascendencia en la administración pública, como la desamortización de fincas rústicas y urbanas, propiedad de las corporaciones civiles y religiosas “. ⁸

El 25 de junio de 1856 se expidió la Ley Lerdo, que buscaba el beneficio público, además de beneficios económicos y financieros para el gobierno, establecía la libertad de propiedad para hacerla pasar de manos muertas a manos vivas; con las reformas administrativas, se ordenaba la estructura y el andamiaje que haría posible el tránsito de la reforma política y como consecuencia eficientar la administración pública.

Con la Constitución de 1857 producto del movimiento liberal, se estableció una forma de gobierno congresional, que representa para la administración pública un pequeño retroceso, pues mediante ésta se fortalecía al ejecutivo y la centralización político administrativa como consecuencia del desarrollo capitalista.

De 1858 a 1861, se desarrolló la guerra de los tres años entre los liberales y los conservadores, lo que definió el rumbo anticongresista de la administración pública; es decir, el triunfo del ejecutivo sobre el congreso. La victoria de los liberales sobre

⁸ Cfr. Cosío Villegas, Daniel, op. cit., nota 4 p.168

los conservadores, la organización federal del gobierno sobre el centralismo adicionalmente la instauración del imperio de Maximiliano de Austria de 1864 a 1867, consolidó la unión civil de la nación mexicana reafirmando la fe de la república y de los liberales, pues ya no estaban dispuestos a aceptar un gobierno monárquico y colonialista.

Juárez como presidente inicia un programa de gobierno, incrustando varios elementos de política económica, relacionados con:

- a) El ramo de justicia; mediante el cual reformó los códigos, haciéndolos claros y sencillos sobre negocios civiles, criminales y de procedimientos;
- b) En instrucción pública, aumentó los establecimientos de enseñanza primaria gratuita;
- c) En seguridad, se vigilaron los caminos y poblaciones a efecto de aumentar el movimiento de la población y el comercio;
- d) Implementó definitivamente el registro civil;
- e) Se cultivaron relaciones amistosas con otros países;
- f) En hacienda nacional, se realizaron reformas radicales para poner fin a la banca rota y mejorar los ramos de administración pública, y de comercio exterior; se simplificaron los trámites administrativos, se mejoró la clasificación y distribución de las rentas, federales y estatales;
- g) Se revisó la multitud de pensiones introduciendo cajas de ahorro y socorro mutuos;

- h) Se declaró como propiedad de la nación a las fincas y propiedades del alto clero;
- i) Se aplicó la amortización de la deuda exterior;
- j) Se revisaron las plantas del personal del gobierno a efecto de reducir el número de oficinas y empleados;
- k) En el ramo de guerra se moralizó al personal y alentó la guardia personal;
- l) Se concluyeron obras de utilidad y ornato;
- m) Se mejoró el sistema penal y carcelario;
- n) Se organizó un servicio eficaz de policía preventiva; y
- o) Se protegió por todos los medios la agricultura.

Todos estos planteamientos, resultaron importantes para estructurar de una manera eficiente los servicios públicos; estos principios encontraron como base legal las Leyes de Reforma.

En síntesis, podemos señalar que en ésta época, se estructura de manera importante toda la administración pública, definiendo claramente las funciones de cada una de las secretarías y consolidando la reforma administrativa con las llamadas Leyes de reforma.

Durante el porfiriato, la administración pública alcanza un extraordinario desarrollo, se realizaban estudios sobre la racionalidad de la acción gubernamental en términos pragmáticos, lo cual significó para la burocracia gubernamental, una etapa de

esplendor en las funciones, atribuciones y organismos de la administración pública mexicana.

Se establecieron carreras de empleados en la escuela de comercio, que deberían cursar los aspirantes a empleados públicos, ayudó a mantener el orden y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos; a finales de su gobierno, reestructuró nuevamente la administración pública, fundando instituciones culturales y educativas, como el Consejo Superior de Educación Primaria, así como La Universidad Nacional de México, consolidando su administración pública como una de las más progresistas; pero esto sólo fue en apariencia, pues la miseria continuaba en las grandes masas de la población, por lo que se suscitaron frecuentes brotes de protesta de obreros y campesinos que exigían justicia.

Durante la reforma, se inicia una reorganización en cuanto a la administración pública, y se implementa la categoría de los servidores públicos para constituir a la clase burocrática que no cumplía con sus funciones como servidores públicos; y por el contrario fomentando el soborno y el cohecho, sin que existiera la menor preocupación por la profesionalización de los servidores públicos; por lo tanto, el servicio civil de carrera era algo totalmente desconocido.

Debido a la inestabilidad política y administrativa, no existía la posibilidad de profesionalizar el servicio público, pues el ejecutivo no contaba con autonomía, porque continuamente era fiscalizado en su ejercicio por el congreso a través del vicepresidente que hacía la voluntad del legislativo; en este período sólo se implementó la categoría de servidores públicos que constituyeron la burocracia, por lo que no se conoce el servicio civil de carrera, además que cada gobernante en turno proporcionaba un empleo a sus seguidores en agradecimiento a su apoyo y fidelidad sin que estos tuvieran conocimiento o experiencia en la administración pública; es hasta el gobierno de Benito Juárez, con las Leyes de Reforma, que se reestructura la administración pública recortando las plazas y estableciendo la

responsabilidad de los servidores públicos, pero tampoco se estableció un servicio civil de carrera.

En el gobierno de Porfirio Díaz, se establece la carrera de empleados en la escuela de comercio, que debían cursar los aspirantes a empleados públicos, lo que de alguna manera se puede entender como el inicio de una profesionalización de los servidores públicos.

e) Revolución

A la renuncia de Díaz, Madero asume la presidencia logrando realizar algunas reformas importantes en la administración pública, destacando de entre ellas los trabajos de la Comisión Nacional Agraria, que permitieron recuperar 21 millones de hectáreas de terrenos nacionales y las acciones a favor de los indios, yaquis y mayas, así como reconstruir los ejidos de los pueblos; instituyó el directorio postal, estableció la escuela de aviación, además creó las inspecciones de caminos, carreteras y puentes, amplió las facultades del consejo de salubridad y, reorganizó algunos servicios como la dirección general de correos, la dirección general de estadística, entre otros.

Propuso al congreso la expedición de una ley sobre accidentes de trabajo, mejoras para los obreros, así como la ampliación de hospitales gratuitos, aumento de sueldos y concesión de jubilaciones a maestros, creación de comedores escolares, distribución de ropa y calzado a niños necesitados; ésta reorganización gubernamental mejoró la administración pública en todas sus áreas; sin embargo estos programas se vieron frustrados a la muerte de Madero.

“ Victoriano Huerta, introdujo en su programa de gobierno objetivos revolucionarios que pretendían reivindicaciones obreras y campesinas; mediante el decreto de 7 de febrero de 1914, reformó la Ley de Secretarías de Estado, con el que distribuyó de manera diferente los ramos de la administración pública, en nueve secretarías:

Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Instrucción Pública y Bellas Artes, Industria y Comercio, Agricultura y Colonización, Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina. ⁹

“En 1913, Venustiano Carranza se establece en la Ciudad de México e inició una efectiva gestión administrativa al asumir la jefatura del ejército constitucionalista, formó su gabinete con las mismas dependencias que habían funcionado en la administración maderista, desconociendo los cambios hechos por Victoriano Huerta. Reorganizó la Secretaría de Fomento para dar orden a treinta dependencias y creó la Oficialía Mayor, para dar respuesta a los programas de gobierno y a las demandas revolucionarias.” ¹⁰

Venustiano Carranza tal y como lo había señalado en 1913, organiza la Carta Magna de 1917, y un nuevo gobierno capitalista, con la inclusión de nuevos elementos de nacionalismo; en este contexto el Estado representa los intereses de todas las clases sociales, y los intereses colectivos vitales para los derechos individuales; con ello se fortalece el Poder Ejecutivo con la idea carrancista de que la forma de gobernar, no podía desarrollarse con eficiencia sino estaba en manos del Poder Ejecutivo, en este periodo se instituye la comisión nacional agraria (Ley Agraria del 6 de enero de 1915), presidida por el Secretario de Fomento, así como las comisiones locales agrarias para cada estado o territorio.

Se transforma el Departamento de Trabajo, y se elaboran una serie de estudios legislativos del trabajo, ordenados por Carranza para hacerla acorde por los postulados sociales.

Con la Constitución de 1917, la estructura del poder se había modificado y las nuevas atribuciones del estado requerían adecuaciones en la administración pública;

⁹ Cosío Villegas, Daniel, op. cit., nota 4 p. 202

¹⁰ Ibidem p. 203

por lo que en abril de 1917, Venustiano Carranza expide una Ley de Secretarías de Estado, para hacer funcionar su gobierno, en tanto se da cumplimiento al artículo 90 constitucional, señalando que el Congreso de la Unión deberá expedir una ley para determinar el número de dependencias del ejecutivo.

“Por ello, mediante la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de diciembre de 1917, la Administración Pública Federal quedaba de la siguiente manera:

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
4. Secretaría de Guerra y Marina
5. Secretaría de Agricultura y Fomento
6. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
7. Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo
8. Departamento Universitario y de Bellas Artes
9. Departamento de Salubridad Pública
10. Departamento de Aprovisionamientos Generales
11. Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares
12. Departamento de Contraloría”¹¹

Se incorporaron a dicha administración los tribunales administrativos: Tribunal Fiscal de la Federación; Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; el Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado; la Junta de Conciliación y Arbitraje y las Juntas de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

También se creó el Gobierno del Distrito Federal y el de Territorios, buscando mayor independencia en la administración de justicia.

¹¹ Cosío Villegas, Daniel, op. cit., nota 4 p. 208

Álvaro Obregón (1920-1924), descentraliza algunas Secretarías como la de Agricultura y Fomento, que se encargaría de la Reforma Agraria. También se atendieron aspectos tan importantes como fue la distribución y concesión de agua para el campo, creando la Dirección de Irrigación. Para atender las necesidades de los agricultores autónomos y promover el cooperativismo agrícola, estableció la Dirección de Cooperación Agrícola, dividió al país geográficamente en siete zonas con el propósito de atender de una manera más adecuada la dotación de aguas, así como controlar su uso.

En materia pesquera creó la Dirección de Pesquería en julio de 1923 y creó la Universidad de Chapingo, su gobierno estuvo más centrado a atender el área agraria y campesina. El área educativa fue también una de las prioridades del gobierno Obregonista, pues durante su gobierno se creó la Secretaría de Educación Pública, bajo su jurisdicción quedaban comprendidas la Universidad Nacional de México, la Escuela Nacional Preparatoria y las extensiones Universitarias, la Dirección de Educación Primaria y Normal, todas las escuelas oficiales primarias, secundarias y jardín de niños del D.F. y territorios federales, etcétera.

Todas estas medidas forman parte de la reorganización administrativa, orientadas a la reestructuración económica y social del país, poniendo cierto énfasis en un correcto manejo del presupuesto de la nación y atendiendo a las necesidades de los más desprotegidos.

“Con Plutarco Elías Calles (1924-1928), la Administración Pública se encaminó a procurar el desarrollo del capitalismo, mediante la creación de organismos oficiales que abrieron las puertas para la inversión de capitales privados en la atención de los servicios públicos; procuró ampliar la infraestructura dirigida a aplastar la rebeldía del clero hasta someterlo totalmente. De las medidas más importantes para cumplir con la tarea gubernamental fue la reforma hacendaría, con cuatro objetivos primordiales:

1. Obtener mayores ingresos para el Estado

2. Reorganizar el sistema fiscal
3. Establecer un sistema bancario capaz de estimular y asegurar las actividades económicas
4. La reestructuración del crédito interior y exterior”¹²

Para atender el primer rubro que se señala, estableció una Ley sobre el Impuesto sobre la Renta, a través de la cual se controlaron a los sujetos tributarios nacionales y extranjeros. Esta ley hizo partícipes de estos impuestos a los Estados y Municipios con el 10 %.

En materia fiscal convocó a la Convención Nacional Fiscal, para uniformar el Sistema Tributario Nacional a efecto de eliminar la inestabilidad de la concurrencia federal y local en los impuestos. También gestionó la Ley de Pensiones Civiles por Retiro y la Dirección de Pensiones Civiles. En la Secretaría de Hacienda se reorganizaron los servicios administrativos mediante el reagrupamiento de los funcionarios, se modernizó técnicamente el trabajo, se estableció una comisión para los servicios de contabilidad, con el objeto de controlar el activo y pasivo de esta institución, así como adecuar los balances.

“Con Miguel Alemán (1946-1952), la administración se favorece económicamente, en cuanto a la atención de las necesidades de la población, se logró una eficiencia al sustituir la improvisación por la especialización de los servidores públicos. La administración pública se enfila hacia la consolidación al proyectar la infraestructura del desarrollo capitalista, la economía estuvo reglamentada por la Ley del control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. El propósito gubernamental fue sujetar al sector paraestatal a los lineamientos establecidos por el ejecutivo, esto consolidó una relación estrecha con el sector empresarial que tuvo un desarrollo paralelo con el proceso de industrialización nacional”.¹³

¹² Cosío Villegas, Daniel, op. cit., nota 4 p. 216

¹³ Cosío Villegas, Daniel, op. cit., nota 4 p. 245

Miguel Alemán apoyó su política administrativa, al adoptar un aparato burocrático especializado para cumplir de una manera eficaz con los propósitos ya señalados, creando dos nuevas Secretarías de estados (Recursos Hidráulicos y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa)

Con Adolfo Ruiz Cortinez (1952-1958), se crean puertos y caminos para incentivar la comercialización, la modificación de la constitución para otorgar el voto a la mujer, incrementó la protección a la infancia, controló los precios de los artículos de consumo popular.

Así mismo, publicó la Ley de Responsabilidad de Funcionarios y empleados de la Federación; la Ley de estímulos y Recompensas para funcionarios y Empleados de la Federación; la Ley de Estímulos para Particulares; la Ley de Reconocimiento al Mérito y las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, se creó el Instituto Técnico Administrativo del Trabajo y la Academia de Preparación Administrativa.

Hemos decidido abordar el período de Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), de manera conjunta debido a que se le denominó periodo del desarrollo estabilizador; éste periodo se caracteriza por la continuación de los programas de industrialización, y por atender otros campos de la actividad económica, como el financiamiento externo y la captación de ahorros de sociedades financieras, la aparición de bancos hipotecarios utilizando el depósito legal.

Existía un gran contraste en los sectores productivos, mismos que trataron de cambiarse mediante programas de beneficio social y, la protección a grupos populares. En este régimen se creó la comisión intersecretarial para la planeación económica y social, que trató de elaborar planes nacionales de corto y largo plazo, con la finalidad de lograr una estabilidad en el sector público en su conjunto y fortalecer la economía nacional.

Es a partir de este periodo, en que la administración pública entra a un proceso de reforma administrativa, con el objeto de lograr un desarrollo sostenido, se crea la Comisión de Administración Pública CAP, esto generó un ambiente de modernización en la estructura gubernamental; sin embargo, hacía falta una unidad encargada de la organización y ejecución de los medios, para programar las mejoras administrativas en cada entidad del sector público. Los periodos de López Mateos y Díaz Ordaz se convirtieron en la ejecución de políticas económicas relativamente conservadoras, lo que no se ajustaba a las crecientes necesidades del país.

“El período de Luís Echeverría Álvarez (1970-1976), se distinguió por tres cambios sustanciales en la administración pública centralizada:

1. La transformación de los departamentos de asuntos agrarios y colonización, y el de turismo, respectivamente la Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Turismo.
2. Los territorios federales de Baja California Sur y Quintana Roo se convirtieron en Estados de la Federación.
3. La expedición de la nueva ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal”.¹⁴

A partir de estas reformas, se dio gran auge al crecimiento de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, así como la instalación de numerosos fondos, comisiones y fideicomisos, con lo que se pretendía reorganizar la economía nacional; sin embargo no se logró el objetivo deseado, por lo que se crearon dos nuevos organismos denominados Secretaría de la Presidencia y la Dirección General de Estudios Administrativos, a cargo de las cuales quedaba la coordinación general de los trabajos de reforma administrativa.

El gobierno se propuso la revisión total de las actividades del sector público y estableció sistemas para la racionalización de las acciones, surgiendo entonces las

¹⁴ Cosío Villegas, Daniel, op. cit. p. 258

Unidades de Planeación y Programación, así como las Comisiones Internas de los diversos sectores de la administración pública.

“José López Portillo y Rojas (1976-1982), enfrentó una fuerte crisis económica, así como presiones políticas internas y externas, confrontación entre el Estado y los empresarios, ocasionando la desconfianza de la base social hacia el Estado, encaminó su política administrativa hacia tres objetivos:

- a) Reforma política: amplió la participación de todos los sectores para enriquecer las posibilidades de soluciones democráticas, promoviendo las reformas a la Constitución y la expedición de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

- b) Reforma Administrativa: El programa que propuso contenía cinco etapas;
 - 1. La reorganización institucional, bajo el lema “organizar al gobierno, para organizar al país”
 - 2. La reorganización sectorial, bajo la Dirección del Sector Central con el Sector Paraestatal
 - 3. Revisión de los cruces institucionales, para evitar la duplicidad y buscar la complementación y coordinación
 - 4. Reforma de ventanilla, con la finalidad de mejorar el servicio público
 - 5. Mejorar los sistemas de administración de recursos humanos del sector público

- c) Alianza para la producción, destacando en este rubro los alimentos y energéticos.¹⁵

¹⁵ Cosío Villegas, Daniel, op. cit., nota 4 p. 262

Estas reformas las reforzó con la expedición de La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; La Ley de Deuda Pública; La Ley de Obras Públicas y La Ley de Adquisiciones.

En esta época, no podemos decir que se hubieran presentado grandes avances en cuanto a la profesionalización burocrática, debido a que cada gobierno que llegaba al poder no daba continuidad a las políticas públicas y tampoco aprovechaba la experiencia de los anteriores servidores públicos. Es hasta el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines cuando se logra un avance significativo al establecer el Instituto Técnico Administrativo del Trabajo y la Academia de Preparación Administrativa, instituciones encargadas de la capacitación y actualización de los servidores públicos federales, además se expidió la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, así como la Ley de Estímulos y Recompensas para Funcionarios y Empleados de la Federación; con lo anterior consideramos que se dan los primeras señales de una verdadera profesionalización de los servidores públicos, pero solamente a nivel federal.

f) Contemporánea

Para fines de este trabajo consideraremos la época contemporánea, desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado hasta nuestros días con Vicente Fox Quezada.

Creemos necesario hablar de la influencia que el modelo neoliberal iniciado por Miguel de la Madrid y consolidado por Carlos Salinas de Gortari, en la organización y administración de los recursos en nuestro país se vieron afectados, sin dejar de anotar que en esta misma línea tuvo que seguir trabajando Ernesto Zedillo y hoy en día Vicente Fox Quezada.

“Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, existieron importantes aportaciones al desarrollo de la administración pública; un ejemplo de ello es, el proyecto

modernizador implementado, buscando corregir errores y desviaciones en la administración pública, sin dejar de preocuparse por encontrar formulas eficientes para una administración comprometida con la sociedad y con el proyecto modernizador, estableció la tesis rectora de su gobierno en las siguientes:

1. Nacionalismo revolucionario
2. Democratización integral
3. Sociedad Igualitaria
4. La renovación moral, ésta constituiría su lema primordial de su gestión gubernamental, al decir que toda tarea gubernamental estaba dirigida a la renovación moral de la sociedad
5. Descentralización de la vida nacional
6. Desarrollo, empleo y combate a la inflación
7. Planeación democrática”¹⁶

Cabe destacar que estas modificaciones de contenido económico, definieron las áreas estratégicas reservadas al estado, dando la posibilidad de participación a los sectores privado y social, en las áreas prioritarias del desarrollo, encontrando como consecuencia: Una facultad amplia del Estado para planear ese desarrollo y regular de manera eficaz el servicio público de banca y crédito, con lo que se le daba un impulso al desarrollo económico y social.

En esta tesitura, se impulsaron reformas a la Constitución Política, a fin de poder ejecutar las acciones que lograrán el cambio estructural y el desarrollo económico del país, con el objeto de superar la crisis en que se encontraba el país al inicio de su administración. Junto con estas acciones, se instrumentaron medidas fundamentales tendientes al desarrollo rural integral, mejorar el derecho a la salud y establecer la responsabilidad de los servidores públicos para reprimir las conductas que dañaran a la economía, en este sentido modificó el Código Penal para establecer las sanciones que le resultaran a los servidores públicos por sus conductas de corrupción.

¹⁶ Cosío Villegas, Daniel, op. cit., nota 4 p. 269

Estas reformas significaron cambios de fondo en la administración pública, y que sirvieron para retomar el rumbo y recuperar la confianza en su gobierno y la credibilidad en la honradez de los funcionarios.

Destaca por su importancia para lograr la legitimidad del gobierno, la creación de la Contraloría General de la Nación, institución que se encargaría de investigar cualquier acto de corrupción de los servidores públicos.

Propuso reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que significó un cambio profundo en el aparato administrativo, reordenando las diversas Secretarías de estado y estableciendo el Sistema Nacional de Planeación, por lo que el gobierno a partir de entonces tiene la obligación de planear las estrategias para el gobierno.

Lo más importante en el sexenio de Miguel de la Madrid, resulta la tesis de la renovación moral de los servidores públicos. Se emite la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se propone aumentar los castigos a los servidores públicos en el Código Penal, así como a la reparación del daño moral en el Código Civil.

Se establece la obligación de los servidores públicos a hacer la declaración de los bienes, esto para limitar las conductas de distracción del erario público. Otro dato significativo, consiste en la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Instituto Nacional de Administración Pública, mediante estas instituciones se logra tener un control exacto sobre el número de servidores públicos existentes en los tres niveles (federal, estatal y municipal).

“En la gestión de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se continúa con la modernización y estructura organizacional del gobierno, fortaleciendo las instituciones para optimizar los recursos del Estado, desaparece la Secretaría de

Programación y Presupuesto, fusionándola a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esto con la finalidad de reducir el aparato burocrático y dar solidez a los procesos administrativos, así como lograr el control de gasto público y las funciones fiscales.”¹⁷

Para asumir las funciones de protección ecológica, desarrollo regional y el programa nacional de solidaridad, fue necesario crear una nueva Secretaría, la Secretaría de Desarrollo Social, mediante la cual se ejerció la política populista del gobierno federal.

Por otra parte, en el aspecto agrario reorganizó a dicho sector, creando la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional. Destaca la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismo descentralizado del gobierno federal para la protección y salvaguarda de los derechos fundamentales de los mexicanos y extranjeros en el territorio nacional, y la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos.

Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), “propuso diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tendientes a la conformación de un gobierno más eficiente, capaz de promover el desarrollo de manera comprometida y justa.

A la Secretaría de Desarrollo Social, le corresponderían acciones como las de: coordinación de las comunidades indígenas, la industrialización de la leche de consumo popular y la comercialización de bienes para la alimentación y el programa de subsidio a la tortilla. La Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa, se encargó de controlar las funciones administrativas; la promoción de acciones para la descentralización, desconcentración y simplificación administrativa; el manejo ordenado y transparente de los recursos públicos, así como ejecutar los programas de gobierno con disciplina, austeridad y racionalidad. Por último, la Secretaría de

¹⁷ Cosío Villegas, Daniel, op. cit., nota 4 p. 274

Recursos Hidráulicos se convierte en Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; ello para establecer una relación de énfasis con los productores del campo, para dar paso a una acción de fomento productivo.”¹⁸

Vicente Fox Quezada (2000-2006), “ la propuesta de este gobierno, consistió en las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear la Secretaría de Seguridad Pública, entidad desconcentrada de la Secretaría de Gobernación, para responder al problema de inseguridad, tratando de darle unidad de mando a las acciones que se emprendan en la tarea de combate a la delincuencia y establecer la seguridad nacional.”¹⁹

La estructura administrativa vigente, se modifica de fondo, lo que implica el reacomodo de las funciones de los servidores públicos.

En el aspecto social de atención a grupos de escasos recursos, estableció la Secretaría de Economía, que se encarga de coordinar las acciones del gobierno encaminadas hacia ese sector.

Crea la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA), para atender el medio ambiente y los recursos naturales. Fortalece las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, convirtiéndola en el eje de la gobernabilidad democrática.

El gobierno federal creó nuevas figuras administrativas para apoyar la gestión presidencial, apareciendo las comisiones de coordinación por encima de las secretarías de estado, sin identificar claramente la responsabilidad de cada una, estas comisiones son: las de Comunicación Social y la de asesores de Políticas Públicas; La Coordinación de Opinión Pública e Imagen; La Coordinación Presidencial para La Alianza Ciudadana y el Coordinador de Asesores de

¹⁸ Cosío Villegas, Daniel, op. cit., nota 4 p. 277

¹⁹ Ibidem p. 279

Coordinación Estratégica y Desarrollo Regional; tres comisionados, el de asuntos de La Frontera Norte, el de Desarrollo Humano, y para La Paz en Chiapas.

Estableció nuevas oficinas para la atención de los pueblos indígenas, la atención a migrantes, la de promoción e integración social, para personas discapacitadas y la de innovación gubernamental. Se propusieron dos consejos: el Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo y el de Seguridad Nacional. Nombró un responsable del Plan Puebla-Panamá, e hizo el nombramiento de la Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia.

Para finalizar el recorrido histórico, concluiremos diciendo que en la época contemporánea, concretamente desde la administración de Miguel de la Madrid Hurtado hasta la de Vicente Fox Quezada, se dieron reformas importantes en la administración federal, entre las que destacan las modificaciones al Código Penal Federal, para castigar las conductas corruptas de los servidores públicos, con el objeto de recuperar la credibilidad de la sociedad hacia los servidores públicos; sin embargo, eso no bastó para eficientar la administración pública, ya que como tal no se estableció el servicio civil de carrera, siendo hasta Vicente Fox cuando se empieza a hablar con mayor insistencia, estableciéndose a nivel federal y haciendo las modificaciones que legislativamente fueran necesarias para que fuera establecido en los siguientes niveles de gobierno (Estatual y Municipal).

2. Conceptos Generales

Proviene del latín *administratio* que se forma del prefijo **ad** (hacia, dirección o tendencia) y de **minister** (inferioridad, subordinación u obediencia); entendiéndose etimológicamente como el cumplimiento de una función bajo el mandato de otro; esto es, prestación de un servicio para el logro de los objetivos.

Muñoz Garduño Jaime, manifiesta que “Establecido el sentido etimológico de la palabra administración compuesto por *ad* y *ministrare*, significa conjuntamente servir;

destacando dos elementos primordiales, una actividad cooperativa y el propósito de servir para la satisfacción de necesidades.”²⁰

Dentro del concepto de administración pública, hemos querido definir tres principales, el genérico, el jurídico y el especializado.

a) **Genérico:** Podemos definir según nuestro entender, que la administración es la disposición de una manera racional y organizada de los recursos para la satisfacción de necesidades; así mismo, la administración pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo en cualquiera de sus tres niveles, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos.

b) **Jurídico:** Para integrar un concepto jurídico de administración pública, es necesario apoyarnos o sustentarlo en el marco constitucional, así como en las diversas leyes reglamentarias, que le dan origen a la administración pública, en este sentido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Art. 90 señala que la administración pública se clasifica en dos rubros:

A) La administración pública centralizada

B) La administración pública paraestatal

Ambas funciones según la constitución, se desempeñarán por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que conforme a la Ley Orgánica de la

²⁰ Muñoz Garduño, Jaime. “Introducción a la Administración”. 2ª. Reimpresión. Diana, México, 1994, p. 17

Administración Pública Federal, definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Poder Ejecutivo Federal en su operación; así mismo la Constitución refiere que las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, se determinarán por la propia ley a la que se hace referencia, ley que determinará la competencia de cada una de las unidades administrativas en los negocios que le correspondan al Estado.

Con base en lo anterior, consideramos como concepto jurídico de la Administración Pública; la prestación de servicios por parte del Estado sustentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en La Ley Orgánica de Administración Pública Federal de una manera continua, suficiente y eficiente para satisfacer las necesidades más urgentes de la población, fijando de una manera concreta la competencia de las unidades administrativas que intervienen en la misma.

c) Especializado: En relación al concepto especializado, hemos querido retomar las aportaciones de algunos especialistas en la administración, aún cuando no necesariamente se refieran a la pública.

La administración es una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales, por medio de una estructura formal y a través del esfuerzo humano, es un proceso que tiene continuidad gracias a los elementos que lo componen.

La administración pública, viene siendo ese conjunto de instituciones encargadas de utilizar los ingresos públicos generadas por varias vías, como son impuestos, deuda, producción y ventas de bienes y servicios públicos, etc.

La administración pública, es la actividad administrativa del Estado que tiene en vista el bien común y la justicia distributiva, cuando dicta y aplica las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes.

Podemos decir que la administración pública, es una actividad que ha acompañado al hombre desde su aparición en la tierra, según los antecedentes históricos expuestos en este capítulo, entendiendo a la administración como una actividad del hombre para satisfacer sus necesidades de una manera organizada y sistematizada.

En el transcurso de la historia, la administración pública en México, ha tenido una serie de avances y retrocesos, debido a las posturas políticas entre liberales y conservadores, entre caudillos y federalistas. No es sino, hasta este sexenio donde se ha logrado establecer en definitiva un servicio civil de carrera, para el ingreso al servicio público, con la creación de la Secretaría de la Función Pública, con el objeto de supervisar que toda persona que tenga el interés de ingresar al servicio público cuente con el perfil adecuado, para el desempeño de su tarea según el área que ocupe, para que el Estado cumpla de una manera eficiente la función dinámica de la administración pública.

La profesionalización de este sector, ha sido una preocupación constante, por lo que en los últimos años se estuvo gestionando el servicio civil de carrera, como una forma para que las personas que desean trabajar en el sector gubernamental, cuenten con un perfil profesional adecuado hacia el área que les interesa.

Con la investigación hecha en las páginas anteriores, pudimos finalmente conocer sobre los conceptos de la administración pública en sus tres ámbitos; tanto federal, estatal y municipal, así como también los periodos históricos comprendidos en la vida del país, y reconocer la importancia de la administración pública para el país.

En el capítulo siguiente se abordará jurídicamente el tema de la administración pública en el ámbito estatal y municipal.

CAPÍTULO II

REGULACIÓN JURÍDICA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

Al hablar de la regulación jurídica actual de la administración pública municipal, es evidente, que se deben tomar en cuenta la dinámica social y económica, el aumento de las necesidades y requerimientos de la población y en consecuencia, en sus demandas.

Para esto, la administración pública municipal, tiene que tener un sustento jurídico, que respalde la estructura de la administración, lo que significa que la administración pública tiene que estar regulada por leyes generales y particulares; específicamente, las que regulan la administración pública de Chimalhuacán, objetivo de la presente investigación.

2. Sustento Jurídico de la Administración Pública

La administración pública como una tarea relevante del gobierno, debe estar jurídicamente sustentada en una serie de documentos que normen y regulen cada tarea, desde el ámbito federal, estatal y municipal; considerando en primer termino la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de México, las leyes y reglamentos municipales.

Antes de abordar la normatividad que regula y sustenta la autonomía de los municipios, para poder determinar su política y administración pública, conviene precisar lo que significa la autonomía, y en ese sentido; podemos decir que la palabra autonomía, se deriva del griego y que significa la posibilidad de autorregularse o darse su propia ley, esto debemos entenderlo en el sentido de que los municipios, aún perteneciendo a un Estado tienen el poder de regir sus intereses

en la vida interior, mediante los órganos de gobierno que los propios ciudadanos eligen.

La autonomía, constituye una noción de subordinación a un ente superior, que en el supuesto de no cumplir de una manera eficaz las atribuciones que le corresponden, el Estado al cual pertenece tendrá la facultad de intervenir para obligar a la autoridad municipal a cumplir de manera puntual las obligaciones que le corresponden. En este caso, se trata del ejercicio de una de las cualidades que caracterizan al Estado.

De lo antes señalado, se desprende que la autonomía solo es un término político, porque el poder político, siendo una característica del estado implica el poder de autogobernarse y limitarse normativamente para el ejercicio de la administración.

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se sientan las bases en cuanto a la forma de gobierno, el cual será republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y organización política y administrativa el municipio libre; conforme a la fracción 2^a., que nos habla de la personalidad y patrimonio de los municipios, dándoles una autonomía en el manejo de su patrimonio y la capacidad de legislar en las materias que le corresponda, tales como el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, para el efecto de organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos administrativos, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para resolver las controversias entre dicha administración y los particulares, a través del Procedimiento de lo Contencioso Administrativo, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; funciones y servicios públicos de su competencia que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Por lo que se refiere a la fracción 3^{a.}, debemos considerar todas aquellas funciones que debe cumplir el municipio, para resolver y atender los servicios públicos municipales, entre los que se encuentran; agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de La Constitución Federal, policía preventiva municipal y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En cuanto a la fracción 4^{a.}, el municipio tendrá libre administración de la hacienda municipal, la que se integra con impuestos territoriales, participaciones federales, ingresos derivados de los servicios públicos.

En la interpretación que se hace del artículo 115 Constitucional, se desprende que se encuentra garantizada la autonomía política y administrativa de los municipios; en este tema se describen las relaciones del municipio con el Estado y del Estado con la Federación. Ello basta para demostrar la extraordinaria importancia del tema que se trata, puesto que el municipio, aún cuando se encuentra incluido en una unidad política superior con el Estado y la Federación, tiene plena libertad para ejercer libremente su administración pública y, en ese ámbito de autonomía, decidir la mejor manera de cumplir con las obligaciones que le corresponden en cuanto a la prestación de los servicios municipales a sus ciudadanos de una manera eficiente.

El tema de la autonomía municipal tiene conexidad, con las distintas relaciones que política y administrativamente debe conservar con el Estado y con la Federación.

En esta relación de las entidades públicas ya mencionadas, el objetivo primordial es el cumplimiento de una manera eficiente en atender las necesidades de la sociedad

a través del ejercicio ético y profesional de las facultades y obligaciones que la norma suprema les impone.

En esta tarea se pudiera considerar, que como forma de organización política y administrativa, el municipio sería un órgano desconcentrado de la administración pública; pero esta idea debe ser desechada, pues el municipio es una entidad pública con personalidad y patrimonios propios, para ejercer de una manera autónoma las decisiones que mejor le convengan a su sociedad, y en ese orden de ideas; se encuentra que al no existir ningún intermediario, entre el municipio y el Estado para el ejercicio de su autonomía, el municipio se administra por sí mismo.

Es oportuno mencionar que esta autonomía, tiene cierto límite al reconocer en el Estado, una autoridad para verificar los gastos y su inversión correcta, en las actividades administrativas de cada municipio; esta fiscalización estatal se ejerce a través de La Dirección General de Cuenta y Glosa, y por los informes que la autoridad ejecutiva municipal debe rendir a su ciudadanía, a través del Congreso del Estado cuando se lo requieran.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adelantó en reconocer la autonomía municipal, entendiendo los constituyentes que era la mejor forma de llevar a cabo un adecuado gasto público, siendo ésto un rasgo de la democracia política y administrativa, que deben de regir en todo estado que presuma que la democracia es la mejor manera de ejercer el derecho en beneficio de los ciudadanos.

En el nivel legislativo al que se viene haciendo alusión, corresponde hacer referencia al cuerpo normativo del Estado de México, para encontrar el sustento jurídico de la administración pública del Municipio de Chimalhuacán en particular; documento que se transcribe en los artículos que abordan los temas de la administración pública municipal.

2.2 Constitución Política del Estado de México

La Constitución Política del Estado de México, es el instrumento que da sustento a la tarea de la administración pública estatal y municipal, dicho cuerpo legal hace referencia primero a la soberanía de los estados y municipios, lo que significa la autonomía a la que hace referencia el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así mismo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el artículo 4º., aborda el tema de la soberanía del estado y los ayuntamientos.

“La soberanía estatal reside esencial y originariamente en el pueblo del Estado de México, quien la ejerce en su territorio por medio de los poderes del Estado y de los ayuntamientos, en los términos de la Constitución Federal y con arreglo a esta Constitución”.

Esta autonomía, se refiere a la autoridad que tiene cada uno de los municipios para administrar sus recursos económicos, de acuerdo a las necesidades específicas de su población, tomando en consideración que no existirá una autoridad intermedia entre los ayuntamientos y los estados, para resolver los problemas que en particular les aquejen; cada ayuntamiento podrá resolver de acuerdo con su población las necesidades que en un momento dado se le presenten.

La autonomía municipal, trasciende a la política tanto Federal como Estatal, pues el constituyente quiso que a través de los municipios se organizara política y administrativamente la nación, para lograr atender las necesidades de la población de una manera eficiente.

En un país de régimen Federal como el nuestro, debe entenderse que la autonomía municipal se refiere, exclusivamente a la capacidad de la autoridad local para administrar sus ingresos y egresos, para atender de una manera inmediata las necesidades de su población; luego entonces, cuando hablamos de autonomía municipal nos referimos al municipio libre, que es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los estados que integran la Federación.

Concretamente en el ayuntamiento de Chimalhuacán, la integración política del ayuntamiento, la administración pública del mismo, así como los servidores públicos que la integran, se estructura con base en lo señalado en el título quinto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

En dicho título podemos encontrar una perfecta descripción de las tareas del poder público municipal; así pues en el capítulo primero, se habla concretamente de los municipios, de su división territorial y su administración pública, para lo que consideramos necesario mencionar textualmente aquellos artículos que hacen referencia a lo ya mencionado.

Artículo 112.- “La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia”.

Artículo 113.- “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen”.

El artículo 115 menciona que en ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.

Así mismo el artículo 117 hace referencia a que, los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más, llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios, podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional, de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.

En cuanto a las personas que puedan ejercer un cargo en la administración pública municipal, encontramos que en el artículo 24 se estipula que:

“Los mexiquenses serán preferidos en igualdad de circunstancias a los demás mexicanos para el desempeño de cargos públicos del Estado o de los municipios, siempre que cumplan los otros requisitos que las leyes o reglamentos exijan.”

Este artículo da preferencia a los ciudadanos Mexiquenses para desempeñarse como servidores públicos en el Estado y en sus Municipios, lo que da pie a establecer que en cuanto al Servicio Civil de Carrera, que se propone, serían los habitantes del Municipio de Chimalhuacán, para ser considerados en las convocatorias a través de las cuales, se seleccionaría al personal mejor capacitado siempre que cumplan con los requisitos que exija la ley.

Le confiere al ayuntamiento la competencia para legislar en todos los asuntos relacionados, para su administración pública y concretamente en la fracción 4ª. del

artículo 51 y que a la letra dice: “A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, y en general, tratándose de la administración pública y gobierno municipales en cualquier materia referente a sus facultades y a las concurrentes con los demás ámbitos de gobierno”. Este acto gubernativo se concretiza a través del bando municipal de cada ayuntamiento.

2.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Es importante mencionar la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ya que en principio nos habla en el artículo 1º. que es una ley que “...tiene como objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal”; así mismo el artículo 3º. se refiere a la forma en que el municipio regulará su funcionamiento de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Estado de México, los Bandos Municipales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables; atribuciones de los Ayuntamientos que se encuentran contempladas en la fracción 1ª. del artículo 31 del mismo ordenamiento, enfocándose también en su fracción 9ª. sobre la creación de unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos. Así mismo en su Capítulo Noveno (artículo 145) contiene el Sistema de Mérito y Reconocimiento al Servicio Público Municipal, con el objetivo de mejorar la capacidad de los recursos humanos, la calidad de los servicios públicos, la de desarrollar un sistema efectivo de capacitación y desarrollo, de aprovechar la experiencia del servidor público municipal, de orientar la función pública municipal a la calidad total de los servicios públicos y el de propiciar el desarrollo integral de los servicios públicos.

2.4 Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

Ésta ley regula las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores públicos, relaciones laborales que redundan en la modernización de los ordenamientos legales para servir con honestidad y eficiencia a la sociedad; asimismo establece las

medidas para tutelar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y sus municipios. Entre los derechos que se tutelan están, el ingreso a la función pública, la protección al salario, los niveles de estabilidad laboral y el establecimiento de un sistema de profesionalización del servicio público.

Ley considerada como un marco normativo idóneo para sentar las bases de un sistema integral de personal, vigilante de los derechos que asisten hasta ahora a los servidores públicos, propiciando el estímulo y aliento al servidor público profesional, responsable y comprometido con la función pública.

La concepción del servicio público en la ley, se entiende como una función que vincula los intereses e ideales particulares con los supremos intereses de la sociedad.

Determina lo que se entiende por institución pública, distinguiendo las relaciones laborales de los servidores públicos, formula una clasificación de los servidores públicos generales y de confianza (*artículos 6º, 7º, 8º, 11, 12,13, 14*).

Se conceptualizan las funciones de los servidores públicos de confianza, más allá de un simple enunciado de puestos (*artículos 9º. y 10*)

Es importante destacar la atención que se les da al magisterio, considerando que son servidores públicos, ya que tienen características particulares de su relación laboral, contando con condiciones generales de trabajo especial y un reglamento de escalafón (*Título Segundo, De los Integrantes del Sistema Educativo Estatal*)

Por otra parte, y para fines de nuestro trabajo, la ley también regula el ingreso al servicio, quedando establecido que a la función pública sólo ingresan quienes acrediten la capacidad y las aptitudes requeridas para el buen desempeño de la función (*Título Tercero, Capítulo I del Ingreso al Servicio Público*); bases que se

desprenden del artículo 123 de la Constitución Federal, en su apartado “B” que detalla:

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

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

Las instituciones públicas, tienen obligaciones que benefician directamente a los servidores públicos, y redundan en el mejoramiento de la calidad de los servicios que se prestan. Entre éstas: programas de becas, de capacitación, de estímulos y recompensas; con un criterio socialmente actualizado, se establece el sistema de profesionalización del servidor público (*Título IV, Capítulo II Del Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos Generales*), que aplican a los servidores públicos generales como a la mayoría de los de confianza. Sistema que parte del reconocimiento de que a él deben de ingresar sólo los aspirantes más calificados, garantizándoles su estabilidad y movilidad laboral, de acuerdo a su desarrollo y aportaciones en el servicio.

Es importante la participación de los servidores públicos en aspectos que tienen que ver con su desarrollo, profesionalización y seguridad; por lo que considero que es el momento propicio para realizar las acciones necesarias para conformar el servicio civil de carrera, en el Municipio de Chimalhuacán. Por lo que la propuesta de este trabajo, se dirige concretamente al gobierno de este municipio para que a la mayor brevedad, se implemente el servicio civil de carrera para profesionalizar a los servidores públicos y cumplir con lo estipulado en las leyes ya comentadas.

2.4.1 Obligación de los Servidores Públicos Municipales

Específicamente encontramos que dentro del Bando Municipal del Municipio de Chimalhuacán, en el artículo 28 se hace referencia a conceptualizar a los servidores

públicos denominándolos “...personas que desempeñan un cargo en la administración pública municipal, ya sea por elección popular, designación o nombramiento expreso, quienes en el desempeño de sus funciones, atribuciones y responsabilidades, quedarán sujetos en todos sus actos a las leyes, reglamentos y disposiciones de carácter municipal, estatal o federal aplicables.”

En esa tesitura, es importante destacar que es obligación primordial de todo servidor público, de desempeñar sus funciones, empleos, cargos y comisiones con estricto apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; valores consagrados en el párrafo inicial del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, mismo que integra treinta y un fracciones, mediante el cual señala una serie de obligaciones que debe cumplir todo servidor público y que son conocidas como el Código de Conducta, y que son las que constituyen el eje central en el que se desarrolla el servicio público estatal y municipal.

2.4.2 Trabajadores Municipales de Confianza

Es importante tomar en cuenta que en toda empresa existen trabajadores que han sido denominados de confianza, haciendo referencia a aquellas personas que sus nombramientos dependen de la o las personas que ejercen cargos de directivos; en el ámbito gubernamental no es la excepción, si consideramos que en la nomina aparecen trabajadores de planta y/o sindicalizados, así como los de confianza que en el caso concreto del municipio de Chimalhuacán, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, específicamente en el artículo 48 fracción 6ª., atribuye al Presidente Municipal proponer los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal, y que así mismo en el artículo 31 fracción XVII, le da atribuciones al mismo ayuntamiento para nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de

circunstancias a los ciudadanos del Estado y vecinos del municipio, facultad que menciona el artículo 8º. de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, al determinar las funciones de confianza. Y que para ocupar los cargos de secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, de conformidad con el artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;
- II. No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública;
- III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional.

Por lo anterior, se consideran funciones de confianza en la administración pública municipal, las de dirección, inspección, vigilancia, auditoría, fiscalización, asesoría, procuración y administración de justicia y de protección civil, así como las que se relacionen con la representación directa de los titulares de las instituciones públicas o dependencias, con el manejo de recursos y las que realicen los auxiliares directos de los servidores públicos de confianza. Cabe mencionar, que por compromisos políticos, los funcionarios del cuerpo edilicio municipal no han tenido el cuidado necesario de seleccionar a los aspirantes más calificados, de acuerdo al perfil de preparación profesional a los titulares de las direcciones, departamentos y jefaturas, lo que ha ocasionado que por la ignorancia y preparación administrativa de los servidores públicos de confianza, propuestos por la administración, se cometan errores de negligencia y atención adecuada al servicio público, y que hasta en la mayoría de las ocasiones se cometan actos de corrupción; ocasionando con ello una mala imagen para la institución pública. Por lo que considero que a éstos empleados o servidores públicos, es a los que nos referimos en la propuesta de establecer el servicio civil de carrera, por ser quienes por tener el influyentismo o la recomendación, ingresan al servicio público sin conocimiento alguno; no debiendo dejar por desapercibidos a los trabajadores generales y sindicalizados, que a pesar de su experiencia, aún necesitan capacitación profesional, para lograr así el deber indeclinable que el Estado y los municipios tienen para con la población, que es la

prestación de los servicios públicos, siendo ellos precisamente los que darían continuidad a los programas de la gestión administrativa que se establezca.

2.4.3 Trabajadores Municipales Generales y Sindicalizados

De manera muy importante, en ésta parte se formula una clasificación de los servidores públicos en dos grupos: generales y sindicalizados; siendo los primeros los que por su permanencia, antigüedad y trayectoria laboral, prestan un servicio por tiempo determinado o indeterminado; y que por lo que se refiere a los servidores públicos sindicalizados, son el principal eje rector de la administración pública municipal, por ser quienes cuentan con más antigüedad, conocimientos y preparación profesional para la prestación del servicio público, ya que por parte del Gobierno del Estado de México en coordinación con la Organización sindical S.U.T.E. Y M. “Sindicato Único de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México” han promovido conferencias, cursos intensivos de talleres de mecanografía, atención al público, de ortografía y de relaciones humanas; cursos y conferencias que han ayudado en parte a los servidores públicos sindicalizados a actualizarse en conocimiento y atención al público, sin que medie de por medio un escalafón de salarios; pero que a pesar de ello, no se le ha dado la importancia adecuada y formal a la Profesionalización del Servicio Civil de Carrera.

2.5 Dirección de Planeación Municipal

El proceso de planeación municipal, tiene por objeto la conducción del desarrollo del municipio, y es a través de esta dirección que el ayuntamiento establece las bases para su integración y funcionamiento del sistema de planeación democrática; debiendo lograr de manera transparente y responsable el progreso económico y social sobre las necesidades básicas en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, debiéndolas incorporar a la estrategia de desarrollo, ya sea Nacional, Estatal o Municipal.

Estas actividades de gestión municipal deben de contar con la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal, y que mediante sus programas el ayuntamiento debe formularlo de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal y en la Ley de Planeación del Estado de México.

El artículo 122 del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Chimalhuacán, establece que la planeación municipal debe ser permanente y su ejercicio tendrá por objeto:

I. Trasformar racional y progresivamente, los cursos de sección del desarrollo económico y social.

II. Asegurar la participación activa de la sociedad en las acciones de gobierno, para fortalecer la democracia como sistema de vida, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los ciudadanos del municipio.

III. Lograr el equilibrio económico de la población, poniendo énfasis en la atención de las necesidades básicas, en el mejoramiento de la calidad de vida y en la conformación más adecuada de las relaciones entre las diferentes comunidades del municipio.

IV. Hacer congruente los esfuerzos de la planeación en las escalas nacional, regional, estatal y municipal

V. Buscar el equilibrio de la producción, protegiendo y promoviendo el empleo para propiciar la estabilidad y la armonía en el proceso de desarrollo económico y social del municipio.

Así, podemos observar y analizar que resulta importante la fracción 5ª. del ordenamiento legal antes señalado, en cuanto a los objetivos de la Dirección de Planeación Municipal; pues si el objetivo que se busca se promueve a través de la implementación del Servicio Civil de Carrera, se dará cumplimiento a lo señalado, además de lograr la promoción del empleo, lo que redundará en un mejor servicio hacia la ciudadanía, propiciando la estabilidad y la superación de los servidores públicos; fomentando con ello, la dignidad y la profesionalización de la función

pública, proveyendo al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

2.6 Acuerdos Institucionales para la Administración Pública Municipal

El convenio Estado-Municipio, es un mecanismo administrativo de coordinación entre el municipio y el Estado, tiene su base constitucional a nivel federal en el artículo 116 fracción 7ª., párrafo segundo, que faculta a los Estados para celebrar convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios públicos que el Municipio en un momento dado no pueda atender. Así mismo en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Capítulo Tercero, artículo 31 fracción 2ª., se refiere al tema en los términos siguientes, son atribuciones de los Ayuntamientos celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes, en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción 3ª. de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales. En la fracción 7ª. del mismo 31 refiere convenir, contratar o concesionar en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos con el Estado, con otros municipios de la entidad, con particulares, recabando, cuando proceda la autorización de la Legislatura del Estado.

El convenio tiene por objeto transferir total o parcialmente, la prestación de un servicio público, que por razones de insuficiencia de recursos financieros, técnicos y/o humanos, le resulte difícil atender en forma directa.

En estos convenios de colaboración entre el Estado y Municipio, deben de ser claros en los tipos de servicios público sujetos a convenios, las acciones que se comprometen a desarrollar, los deberes y obligaciones de ambos, las bases tanto económicas como laborales de los servidores públicos y los beneficios directos que tiene el ayuntamiento como autoridad máxima del municipio, entre otros aspectos.

Para celebrar un convenio se deben observar los siguientes requisitos: un acuerdo de cabildo que autorice la firma del convenio entre el ayuntamiento y el gobierno del estado, la certificación del costo de las obras e instalaciones mediante planos, proyectos, expedientes técnicos unitarios y presupuestos, que la vigencia del convenio nunca exceda al período legal del ayuntamiento en funciones, la autorización del congreso local, previo a la ejecución del convenio, según sea el caso.

Asociación intermunicipal, consistente en la unión de dos o más municipios de una misma entidad federativa, la cual tiene por objeto únicamente la prestación de algún servicio público que un municipio está imposibilitado de prestar aisladamente por la complejidad o insuficiencia de recursos; ésta forma de prestación de servicios, tiene como propósito lograr que los ayuntamientos, previo acuerdos de cabildo y con base en las leyes locales, concentren esfuerzos y se coordinen para contar con mejores servicios en centros de población conurbados, pero pertenecientes a municipios distintos.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el artículo 115, fracción 2ª. incisos b, c y d, al respecto refiere las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento.

Este artículo prohíbe a los Ayuntamientos celebrar convenios que comprometan el patrimonio del Municipio por un plazo mayor al de su ejercicio, señalando las normas de aplicación en los convenios a que se refieren las fracciones 3ª. y 4ª. del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así mismo el artículo 116 en la fracción 7ª. párrafo segundo, señala el procedimiento y las condiciones, para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando no exista el convenio correspondiente y la legislatura Estatal considere que el Municipio en cuestión se encuentre imposibilitado para ejercer o prestar algún servicio público. Siendo necesaria una solicitud previa del ayuntamiento hacia el estado, con aprobación cuando menos de las dos terceras partes de sus integrantes.

Convenios de colaboración.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar, convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Por su parte la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, en el Capítulo Tercero denominado del Poder Ejecutivo, en su Sección Segunda de las Facultades y Obligaciones del Gobernador del Estado, artículo 77 fracción XXIII, hace referencia a los convenios de colaboración entre la Federación, el Estado y los Municipios para la prestación de servicios públicos municipales cuando se haga necesario. “Convenir con la Federación la asunción del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”

Así mismo, el Gobierno Estatal podrá celebrar convenios con los Municipios para asumir la ejecución de obras y prestación de servicios públicos de carácter federal que deban prestarse en los Municipios, de conformidad a lo que establece la fracción XXXVI del Artículo 77 “Celebrar convenios con los municipios para la asunción por éstos, del ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos federales que el Estado asuma, en términos de la fracción XXIII de este artículo”

La fracción XXXIX del mismo artículo, faculta al Gobierno del Estado para que de manera directa o a través de organismos descentralizados, se haga cargo

temporalmente de la prestación de servicios públicos municipales o bien para que se coordinen con los Municipios para la prestación de los mismos.

Una de las atribuciones de los ayuntamientos para la prestación eficaz de los servicios públicos municipales, es la de celebrar convenios con el Estado, para que este asuma la prestación de algunos servicios públicos, cuando el desarrollo social y económico lo hagan necesario, así lo establece el Artículo 126 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, además faculta a los ayuntamientos para que se coordinen y se asocien para asumir de una manera eficaz la prestación de los servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden, atribuciones que se previenen en el artículo 139 fracción 2ª. inciso e y f, con relación al Desarrollo del Sistema Estatal de Planeación Democrática, que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México, y que mediante el cual faculta a los municipios para suscribir convenios con la Federación, con el Estado, con el Distrito Federal para la ejecución de obras, operación y prestación de servicios públicos.

2.7 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios

Ordenamiento que establece en su artículo primero “Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en materia de...fracción 2ª., las obligaciones en dicho servicio público”, refiriéndose obviamente a las obligaciones que todo servidor público tiene en el desempeño de su cargo; más adelante en su artículo 42, denominado *Código de Conducta*, destaca que para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia..., o sea la función del servidor público en el desempeño de su cargo, deberá apegarse a estos principios rectores del servicio público; con ello, el legislador quiso imponer a los servidores públicos estatales y municipales conductas a seguir en el desempeño de su trabajo, para que la administración pública sea

eficaz, buscando congruencia en la actitud y aptitud del servidor público con los fines y responsabilidades del Estado y de los Municipios.

Estos principios habrán de ser la columna vertebral en la propuesta de establecer el Servicio Civil de Carrera, para eficientar la prestación de los Servicios Públicos en el Municipio de Chimalhuacán.

Por lo anteriormente expuesto, podemos determinar que el Municipio de Chimalhuacán, cuenta con una estructura orgánica que mantiene un arduo trabajo en beneficio de todos y cada uno de los integrantes que lo constituyen, su estructura se encuentra dentro de los parámetros que marcan las legislaciones correspondientes.

En cuanto a la prestación de los servicios públicos, se deduce que se basan principalmente en aquellos servicios que realmente necesita la comunidad, para lo cual el Ayuntamiento ha tomado en consideración todas las posibilidades y previsiones legales comentadas en el cuerpo de este capítulo; ejemplo de ello, es la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado, pues dicho servicio lo otorga a través del organismo descentralizado denominado ODAPAS (Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento).

En cuanto a la administración, se basa principalmente en las funciones básicas como planear y realizar la prestación y administración de los diversos servicios públicos, efectuar la prestación de los mismos, tratando de satisfacer las necesidades de la comunidad, procurando que dicha prestación se realice conforme a los programas de gobierno municipal y los reglamentos respectivos, vigilando que los pagos de los particulares por el disfrute de dichos servicios se cumpla en el monto y plazo señalados por la ley respectiva, realizando el mantenimiento y conservación de los bienes muebles e inmuebles que pertenecen al municipio.

En este capítulo, se han destacado las diversas legislaciones que sustentan los principios mediante los cuales se deben celebrar los convenios de coordinación entre

La Federación, los Estados y los Municipios para la prestación de los servicios públicos municipales, ya sea por la Federación, por el Estado o por acuerdos de coordinación entre los propios Municipios, para que se asuma de una manera eficaz la prestación de los servicios públicos cuando los Municipios no puedan asumirlos de manera directa, por no contar con la infraestructura adecuada, con la economía o con el personal capacitado para dicho servicio, encontrando una solución práctica en los convenios que la propia ley le faculta; por lo que con base en ello, da debido cumplimiento a sus obligaciones para atender las necesidades más urgentes de su población.

Por último, cuando los servidores públicos no cumplan en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones apegados a los principios señalados con anterioridad, incurrirán en responsabilidad política, penal, civil y administrativa, pudiendo ser sancionados con Amonestación, Suspensión del empleo, cargo o comisión, Destitución del empleo, cargo o comisión, Sanción económica, o con Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; sanciones de las cuales se harán acreedores los servidores públicos cuando por su acción u omisión causen un daño al patrimonio del Estado o de los Ciudadanos, o incumplan las obligaciones estipuladas en el código de conducta del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de sustento; por lo que consideramos que los empleados municipales, al ser debidamente capacitados y enterados de las responsabilidades en las que pueden incurrir en el desempeño de su cargo, presten la debida atención al desarrollo del mismo, y más aun si esos empleados han sido debidamente seleccionados de acuerdo a sus aptitudes y conocimientos del puesto que van a desempeñar, lo que se puede lograr a través del Servicio Civil de Carrera que se propone.

Una vez analizados las diversas leyes aplicables, hemos hecho un basto recuento de todo aquello que de referencia tenga que ver con el tema a tratar en este trabajo, considerando que en capítulos posteriores nos veremos beneficiados en el entendimiento de dichos apuntes.

CAPÍTULO III

EL MUNICIPIO DE CHIMALHUACÁN Y SU ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3. Antecedentes Históricos

El municipio de Chimalhuacán, encuentra su origen desde la prehistoria, sin que esto quiera decir que ya fuera reconocido como municipio, solo que es importante anotar los antecedentes desde que las investigaciones muestran objetivamente que fue poblado al menos hace 24,000 años, pues existen restos de hombres y animales que así lo demuestran.

Más adelante se presume que fueron los Náhuatl y Otomíes, así mismo los Tlaxcaltecas quienes se establecieron de manera transitoria en esta región.

Denominación del poblado o Municipio de Chimalhuacán Atenco, ahora así denominado ya como un Municipio del Estado de México, debe su nombre a las voces náhuatl: CHIMAL de Chimalli, Escudo o Rodela; HUA, Donde; CAN, Lugar; ATL, Agua; TENTLI, Orilla; CO, Lugar; CHIMALHUACAN ATENCO (Lugar donde están los que tienen escudos a la orilla del agua).

La fundación de Chimalhuacán como pueblo, data de 1259, por tres hermanos llamados Huaxomatl, Chalchiutlatonac y Tlatzcantecuhtli, estos jefes o tlatoanis provenían de Tula, y otros del pueblo de Culhuacán. En la época colonial, Chimalhuacán se organizó como encomienda, posteriormente pasa a ser dominio de la corona española organizado como República de Indios; en la época independiente se integra como Juzgado que dependía de Texcoco. Se integró ya como Municipio podemos decir que fue en el año de 1842, con aproximadamente 4000 habitantes, contando ya con un cuerpo edilicio como lo es: un Alcalde, un Sindico Procurador, y cinco Regidores, dichos cargos se desempeñaban durante un año.

Ya para 1946 se modifica la duración de los funcionarios municipales a dos años, y actualmente los Ayuntamientos ejercen su función durante tres años.

3.1 Ubicación geográfica

El Municipio de Chimalhuacán Atenco “está ubicado a la orilla del lago de Texcoco, dentro del valle de México, en la zona oriente del Estado de México, y al oriente del Distrito Federal, del que distan en línea recta 19 kilómetros; de la capital del Estado, Toluca, 122km; y 14 Km. de la Ciudad de Texcoco; en la garganta de la pequeña Península de Iztapalapa, al Oriente de la Ciudad de México, considerado un Municipio conurbado. Su extensión territorial modificada en varias ocasiones es de 73.63 Km²”²¹

“Colinda con los municipios de Chicoloapan al oriente, al poniente con Ciudad Nezahualcoyotl, al norte con Texcoco y al sur con el municipio de los Reyes La Paz.”²²

3.2 La Administración Pública en el Municipio de Chimalhuacán

El municipio tiene personalidad Jurídica y Política, patrimonio y gobierno propio, lo que le da un carácter de autónomo; la vida social, política y administrativa se rigen por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 122 y 123 de la Constitución del Estado de México, así como por otras disposiciones de carácter estatal y municipal; su estructura de gobierno, se rige por lo dispuesto en el Bando de Policía y Buen Gobierno, documento importante pues en él se establecen las obligaciones y derechos de Gobernantes y Gobernados.

Las condiciones socioeconómicas de cada época determinan la vida política del Municipio; así hemos de referirnos a una primera etapa que abarca de 1920 a 1966,

²¹ Alonso Chombo, Maria Eugenia. Chimalhuacán, Monografía Municipal. Primera Edición 1998. Instituto Mexiquense de Cultura, p.17

²² Referencia del Bando de Policía y Buen Gobierno 1994-1996, Chimalhuacán, México.

durante este período había condiciones que favorecían una administración Municipal sencilla (el número de funcionarios no llegaba a 10); en la segunda etapa de 1967 a la fecha cambia, ya que las condiciones sociales y la estructura económica se ven modificadas, la población se extiende con la venta de terrenos, los nuevos pobladores se organizan para reclamar espacios, los nativos del municipio hacen lo mismo y se hace necesario la intervención de árbitros que no tenían conocimiento de la historia ni identidad en el Municipio; el ejercicio de la política se modifica, asumiendo esta tarea grupos y organizaciones populares, la política sólo era una lucha para acomodarse en un buen sitio en la administración pública del Municipio.

En la fracción 3ª. del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran las bases generales para la administración pública municipal; que a decir de los mismos, se resume en los siguientes servicios:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) Alumbrado público
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abastos
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Federal, Policía Preventiva Municipal y tránsito;
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Considerando lo anterior, es importante mencionar que en la práctica la administración pública municipal de Chimalhuacán, cuenta con las siguientes dependencias y organismos auxiliares.

1. PRESIDENCIA MUNICIPAL

- a) Contraloría Interna Municipal.- vigila y promueve que las actividades de planeación, así como los recursos federales y estatales asignados al ayuntamiento, que se realizan, se apliquen y se conduzcan conforme lo dispone la Ley; verifica que los servidores públicos cumplan con la presentación de la manifestación de bienes, así como la tramitación e investigación del procedimiento de responsabilidad.
- b) Secretaría Particular.- Tramita y programa la distribución del Ejecutivo con relación a solicitudes de Acuerdos, Audiencias, reuniones de trabajo y asistencia a diversos eventos y giras.
- c) **Secretaría Técnica de Gabinete.- Integra con los titulares de las dependencias y organismos de la Administración Pública, mecanismos que permitan efectuar diagnósticos, análisis y propuestas de alternativas para eficientar el servicio público.** Esta Secretaría por sus funciones consideramos que sería la encargada de coordinar el Servicio Civil de Carrera que se propone, tomando en consideración que es uno de los apoyos principales de la presidencia municipal.
- d) Dirección de Salud Municipal.- Controla, vigila, promueve y participa en los servicios de salud pública, los programas Nacionales de Salud, y reglamenta los giros con impacto en la Salud de la Población.
- e) Dirección de Comunicación Social.- Planea y promueve programas permanentes de comunicación de opinión ciudadana y de difusión de las obras y acciones del Gobierno Municipal, así como el de instrumentar y mantener las relaciones públicas con los medios de difusión local, nacional e internacional.
- f) Dirección de Atención a Organizaciones Sociales.- Establece mecanismos de enlace y participación con organizaciones sociales y, mantiene informado al ejecutivo municipal de las mismas.

- g) Dirección de Planeación.- Propone en coordinación con la Secretaría Técnica de Gabinete los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal; coordina el proyecto del presupuesto por programas e integra el informe anual de ejecución del Plan de Desarrollo Municipal en coordinación con las dependencias y organismos de la administración municipal.
- h) Dirección Jurídica y Consultiva.- Representa y asesora técnicamente en asuntos de su especialidad a los funcionarios de la Administración Pública Municipal; coadyuva y representa cuando el caso lo amerita, al Gobierno Municipal, como mandatario legal en los procedimientos legales.
- i) Dirección de Eventos Especiales.- Atiende, vigila y asegura el acondicionamiento del mobiliario, equipo e imagen de los eventos especiales que le encomienda el H. Ayuntamiento o sus dependencias administrativas.

2. SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO.

- a) Secretario del Ayuntamiento.- Asiste y emite los citatorios para la celebración de las sesiones de cabildo convocadas legalmente; da cuenta de la primera sesión de cada mes, del número y contenido de los expedientes de los que hayan sido resueltos y de los pendientes; lleva y conserva los libros de actas de cabildo; valida con su firma los documentos oficiales emanados del ayuntamiento; tiene a su cargo el archivo y el sistema de información municipal, mediante el Archivo Administrativo, Archivo de Concentración y el Archivo Histórico; registra y controla el archivo inventariable; distribuye la correspondencia oficial, dando cuenta al ejecutivo para acordar su tramite; expide las constancias de vecindad, así como las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan; elabora con el sindico, el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; cumple y hace cumplir las políticas, los acuerdos, las ordenes; las circulares y demás disposiciones del ejecutivo municipal; conduce la Junta Municipal de Reclutamiento, en los términos que dispone la Ley del Servicio Militar

Nacional y su reglamento. Funciones que desarrolla con el auxilio a través de los departamentos que se desprenden para su funcionamiento.

a.1 Departamento de Archivo

a.2 Departamento de Oficialía de Partes

a.3 Departamento de la Junta de Reclutamiento del Servicio Militar Nacional

a.4 Departamento de Control de Inventarios

3. TESORERÍA MUNICIPAL

- a. Tesorero.- Administra la Hacienda Pública Municipal; por lo que, determina, liquida, recauda, fiscaliza y administra las contribuciones y, en su caso aplica el procedimiento administrativo de ejecución en los términos jurídicos aplicables. Lleva los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios; proporciona al ayuntamiento los datos o informes necesarios para la formulación del presupuesto de ingresos municipales vigilando que se ajuste a las disposiciones de la ley. Elabora en coordinación con la Dirección de Planeación, el proyecto de presupuesto por programas del año siguiente, asegurando la congruencia con los objetivos y metas establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal; presenta anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la tesorería municipal, así como propone la cancelación de cuentas incobrables; elabora y mantiene actualizado el padrón de contribuyentes; suministra a su antecesor inmediato, todos los datos que le solicite para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa; solicita a las instancias competentes, la practica de revisiones circunstanciadas; glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento; llevar el control del Catastro Municipal, así como el registro y control de contribuyentes;

funciones que realiza a través de las diversas Direcciones y Departamentos.

- a.1 Dirección de Catastro
- a.2 Dirección de Ingresos; integrado por los departamentos:
 - a.2.1 Industria y Comercio
 - a.2.2 Espectáculos
 - a.2.3 Mercados
 - a.2.4 Comercio Establecido
 - a.2.5 Vía Pública
 - a.2.6 Oficinas Receptoras y Recaudadoras
- a.3 Contador General
- a.4 Dirección de Tianguis y Comercio

4.- DIRECCIÓN GENERAL DE ASESORES.

Atiende los asuntos y realiza los estudios que expresamente le encomienda el Presidente Municipal; y propone en su caso, las medidas necesarias para impulsar el desarrollo municipal de acuerdo a las políticas y planes municipales.

5. DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS.

Administra los bienes muebles e inmuebles que deben incorporarse, adherirse o destinarse a la función de la obra pública; realiza y ejecuta los estudios necesarios para el adecuado desarrollo urbano, proponiendo las alternativas más viables para el control del crecimiento urbano y la factibilidad de proporcionar los servicios públicos necesarios; supervisa en coordinación con la dependencia del ejecutivo del estado el Plan de Desarrollo Urbano Municipal; instrumenta las medidas jurídicas necesarias para la regularización de la Tenencia de la Tierra; y ejecuta los trabajos que tengan por objeto crear, construir, conservar, demoler o modificar bienes inmuebles que por su naturaleza estén destinados a un servicio público o al uso común; funciones que

realiza a través de los siguientes departamentos: de Proyectos, de Ejecución de Obra, de Programas del Ramo 33 y de Topografía; así como por las siguientes direcciones.

a.1 Dirección de Desarrollo Urbano

a.2 Dirección de Regularización de la Tenencia de la Tierra

6. DIRECCIÓN GENERAL DE MANTENIMIENTO DE CALLES

Ejecuta los trabajos de rehabilitación, mantenimiento y mejoramiento de las calles y vialidades.

7. DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PÚBLICOS

Opera, vigila y regula que los servicios públicos municipales sean eficientes; estando a su cargo los servicios de Alumbrado Público, Limpia y Disposición de Deshechos; Panteones, Parques y Jardines; así mismo, reglamenta la administración, funcionamiento, conservación y explotación de los servicios públicos; en coordinación con la Dirección de Protección y Preservación del Medio Ambiente y Ecología; establece mecanismos de apoyo a escuelas, hospitales, parques y jardines públicos, para reforestar sus áreas verdes; funciones que realiza a través de las siguientes direcciones:

a.1 Dirección de Limpia

a.2 Dirección de Alumbrado Público

a.3 Dirección de Bacheo y Balizamiento

a.4 Dirección de Parques y Jardines

a.5 Dirección de Panteones

8. DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Supervisa y coordina operativa y administrativamente al personal adscrito al área; brinda la estricta vigilancia de calles, parques y espectáculos públicos; combate la mal vivencia; cuida y vigila las instalaciones e inmuebles municipales; auxilia en la prevención de la comisión de delitos y faltas administrativas; proporciona seguridad a la vida, los hogares, las familias e instituciones; auxilia a las autoridades municipales, estatales y federales en los casos que se requiera el uso de la fuerza pública; coordina la prestación del servicio de Bomberos; establece y coordina el sistema municipal de protección civil, organizando las estructuras, métodos y procedimientos que permitan vincular entre sí a las dependencias del sector público, con grupos sociales y privados; funciones que realiza a través de las siguientes áreas.

a.1 Supervisión General

a.2 Coordinación Administrativa

a.3 Dirección de Protección Civil y bomberos

a.4 Departamento de Prevención del Delito

a.5 Coordinación Operativa

9. DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y ECOLOGÍA.

Organiza y canaliza ante la autoridad la acción popular para combatir y disminuir la contaminación ambiental; integra las investigaciones y diagnósticos acerca de las condiciones del medio ambiente; organiza grupos de vigilancia ambiental que analicen e identifiquen los principales contaminantes y sus fuentes de origen en el municipio; previene y controla la contaminación del aire, agua o el suelo por parte de los establecimientos industriales, comerciales y de servicios; previene y sanciona conforme a la Ley y Reglamento de la materia, todas aquellas acciones que atenten en contra de los ecosistemas y su entorno ecológico; realiza programas de control de Zoonosis, de Fauna Nociva y aplicación de plaguicidas; promueve y participa en

protección, conservación, fomento y vigilancia de los recursos forestales, fauna y flora silvestre; otorga el visto bueno, previo análisis del informe preventivo para la apertura o instalación de establecimientos industriales, comerciales y de servicios; funciones que realiza a través de los siguientes departamentos.

a.1 Departamento de Control de Zoonosis

a.2 Departamentos de Equilibrio Ecológico y Fauna Nociva

a.3 Departamento de Emisión de Contaminantes y Tóxicos

a.4 Departamento de Ecología

10. DIRECCIÓN GENERAL DE GOBERNACIÓN.

Aplica la política interior que establezca el H. Ayuntamiento; da seguimiento a la política de población; coordina a las autoridades auxiliares y representaciones comunitarias existentes en el municipio; coadyuva en la coordinación de los actos cívicos y políticos que se realicen; valida la expedición de permisos para bailes, ferias, espectáculos permanentes o periódicos, vigilando que se cumplan con los requisitos y reglamentos establecidos; atiende con diligencia las publicaciones u ordenamientos expedidos por el congreso; compila las leyes, reglamentos y decretos federales, estatales y otras disposiciones normativas que tengan competencia en el municipio; elabora y revisa proyectos de reglamentos que propongan las Unidades Administrativas para la aplicación de las atribuciones de la Administración Pública Municipal; cuida que las elecciones públicas tengan los ciudadanos la libertad absoluta con que deban celebrarse; instrumenta con apego a la Ley y Reglamentos relativos, la elección de las autoridades auxiliares y consejos de participación ciudadana; coordina con la Dirección de Readaptación Social del Gobierno del Estado, la Preceptoria Juvenil; somete a la aprobación del H. Ayuntamiento la demarcación de la división política municipal, estableciendo el mapeo correspondiente para su publicación; coordina con las autoridades federales y estatales, la aplicación de las leyes en materia de cultos religiosos, loterías, rifas y juegos que requieran autorización expresa de la autoridad conforme a la ley de la

materia, funciones que realiza a través de los siguientes departamentos y direcciones.

a.1 Departamento de enlace con Delegaciones Municipales y COPACI

a.2 Departamento de Población

a.3 Departamento de Desarrollo Político y Asuntos Electorales

a.4 Dirección de Reglamentación Municipal

a.5 Preceptoria Juvenil

11. DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN, CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL.

Elabora y aplica proyectos específicos que tengan como objetivo el rescate y la preservación de la cultura y tradiciones populares del municipio; promueve y apoya la realización de ferias, festivales, exposiciones, conciertos y todo tipo de actividades que propicien la convivencia social y cultural; proporciona el servicio de biblioteca al público en general; realiza campañas a fomentar el gusto por la lectura; instrumenta y coordina los mecanismos necesarios para atender el área de servicio social; promueve la oferta de servicios de educación para adultos; promueve becas para la población estudiantil de escasos recursos económicos; crea proyectos de bienestar social para la población en condiciones de marginación; establece estrategias para ampliar la cobertura de educación media superior y superior; fomenta y estimula el deporte; fomenta e impulsa el turismo, aprovechando las peculiaridades que presenta el municipio en el ramo; funciones que realiza a través de las siguientes Direcciones y departamentos.

a.1 Dirección de Cultura; integrándola el departamento de Bibliotecas

a.2 Dirección del Deporte

a.3 Dirección de Bienestar Social; integrándola el Departamento de Asuntos Indígenas

a.4 Dirección de Educación; integrándola los Departamentos de Servicio Social, Educación Básica, Educación Superior y para Adultos

a.5 Dirección de Turismo

12. DIRECCIÓN DE FOMENTO ECONÓMICO

Instrumenta y aplica la política municipal de fomento económico, impulsando el fomento industrial y comercial, así como el desarrollo artesanal, agropecuario y forestal; instrumenta y aplica el fomento al transporte, coordinando esfuerzos con el sector para planificar la distribución de bases y paraderos del servicio público de pasajeros concesionado en sus diferentes modalidades: bici taxis, taxis, combis, microbuses y autobuses, coordinándose con las dependencias estatales encargadas de la regulación del rubro, para delimitar las rutas de recorrido que se requieran; impulsa el fomento al empleo en coordinación con el sector empresarial y las instancias estatales y federales, para promover y fomentar la bolsa de trabajo; funciones que realiza a través de los siguientes departamentos:

- a.1 Departamento de Fomento al Empleo
- a.2 Departamento de Fomento Agropecuario y Forestal
- a.3 Departamento de Fomento Industrial y Comercial
- a.4 Departamento de Fomento al Transporte
- a.5 Oficina de Bolsa de Trabajo
- a.6 Departamento de Fomento Artesanal.

13. DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

Esta dirección es muy importante para la propuesta del Servicio Civil de Carrera, ya que en conjunto con la Secretaría Técnica de Gabinete integrarían la columna vertebral para definir las políticas públicas municipales para su implementación; toda vez que realiza el reclutamiento, contratación y control del personal, con apego a la normatividad laboral; promueve cursos de capacitación laboral; lleva el control de asistencia, así como el control de los expedientes de los trabajadores, debiendo actualizarlos cada tres meses; instrumenta los expedientes que ameriten juicio

laboral; incorpora al personal a los servicios de seguridad social que presta el ISSEMYM, vigilando que se cubran las cuotas y aportaciones correspondientes, así como tramitar la baja de los empleados; mantiene la relación con los representantes del personal sindicalizado, informando al Presidente de todo acuerdo, conflicto o contingencia que se presente con los trabajadores; asigna al personal sindicalizado, acorde a su perfil académico a la Unidad Administrativa que corresponda; funciones que realiza a través de los siguientes departamentos.

a.1 Departamento de Personal

a.2 Departamento del Sistema de Información y Capacitación a Trabajadores

a.3 Departamento de Seguridad Social

14. DIRECCIÓN DE SERVICIOS GENERALES E INTENDENCIA

Controla y proporciona los servicios generales que los bienes muebles e inmuebles, propiedad de la Administración Municipal, requieran para su funcionamiento; controla el almacén de la administración municipal; controla y registra el inventario de vehículos a cargo de la administración.

15. COORDINACIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

Orienta a la ciudadanía, respecto a trámites y procedimientos que permitan reducir los requisitos y tiempo de respuesta a sus problemas; agiliza las demandas sociales respecto a la infraestructura y servicios; promueve muestreos con prestadores del servicio social, para conocer las inquietudes de atención de servicio de la ciudadanía.

16. COORDINACIÓN DE LA OFICIALIA MEDIADORA CONCILIADORA Y DE LAS OFICIALIAS CALIFICADORAS

Coordina, revisa y supervisa las actividades de administración de justicia que la Oficialía Mediadora-Conciliadora y las Oficialías Calificadoras realizan.

Primera oficialía, implementa y substancea procedimientos de mediación o conciliación vecinal, comunitaria, familiar, escolar, social o política, siempre que sean requeridos por la ciudadanía o por las autoridades municipales; redacta y aprueba los acuerdos o convenios a que lleguen los participantes a través de la mediación o conciliación.

Segunda oficialía, atiende a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales; conoce, califica e impone las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas a infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general.

17. COORDINACIÓN MUNICIPAL DE DERECHOS HUMANOS.

Recibe las quejas de la población, remitiéndolas a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, por conducto de sus visitadurías; lleva el seguimiento de las recomendaciones que el organismo estatal dirija a las autoridades o servidores públicos del ayuntamiento; vigila que se rindan oportunamente los informes que la comisión de derechos humanos solicite a la autoridad municipal; asesora a las personas, en especial a los menores, personas de la tercera edad, indígenas, discapacitados y detenidos o arrestados por autoridades municipales, por la comisión de faltas administrativas, a fin de que les sean respetados sus derechos humanos.

18. OFICIALIAS DE REGISTRO CIVIL

Vigilan y controlan el estado civil de las personas, de acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento del Registro Civil; custodian y actualizan el archivo del registro civil, proporcionando la información que requieran los particulares y las autoridades competentes.

19. ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO (O. D. A. P. A. S.)

Distribuye, rehabilita, amplía, opera, administra, conserva y mejora los sistemas de agua potable; proporciona el servicio de agua potable y saneamiento a los núcleos de población, fraccionamientos y particulares del municipio; actualiza el padrón de usuarios de los servicios de agua potable y saneamiento; otorga el visto bueno a la factibilidad de otorgamiento del servicio a nuevos fraccionamientos, conjuntos habitacionales, establecimientos comerciales industriales o mixtos, considerando la disponibilidad del agua y de la infraestructura para su prestación.

20. SISTEMA MUNICIPAL D. I. F. (DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA)

Promueve la participación activa de todos los sectores en la atención del desarrollo integral de la familia, para elevar el bienestar de la población más vulnerable y atención a los desprotegidos; amplía, mejora y apoya la participación social en los Servicios Públicos Asistenciales; coadyuva en la regularización del estado civil de las personas en coordinación con la Oficialía del Registro Civil; apoya la prevención de la fármaco dependencia, alcoholismo, delincuencia, eventos deportivos, sociales y recreativos; apoya la procuración de la salud y orientación nutricional; fomenta la producción de alimentos y gestión de abaratamiento de productos, para mejorar la dieta de la población; fomenta la disminución de los índices de natalidad con acciones de orientación sexual y planificación familiar; promueve la asistencia a discapacitados, promoviendo incluso en coordinación con el sector salud la detención de procedimientos que pudieran traer como consecuencia una minusvalía, a efecto de prevenir dichos padecimientos; promueve la ampliación de recursos financieros destinados a programas de bienestar social.

3.3 Eficiencia en la prestación de servicios públicos

El pueblo de Chimalhuacán ha experimentado en su historia política, económica y social una evolución en cuanto a su administración pública; sin embargo, de los propios anales se desprende que las diversas autoridades que han gobernado desde su creación como municipio, no han cumplido cabalmente con la obligación que como servidores públicos les corresponde para atender las necesidades más apremiantes de esta población, ello debido a que en la integración de los diversos ayuntamientos que han regido, han predominado las ideologías partidistas, así como los egocentrismos, el caciquismo y autoritarismo, lo que ha redundado en una mala administración pública.

Esto se refleja en uno de los problemas más urgentes por resolver en este poblado, pues actualmente el desempleo dentro del municipio es tan alarmante, que la mayoría de los habitantes tienen que salir a trabajar a otros lugares, como son el Distrito Federal o en los distintos municipios con los que colinda Chimalhuacán, para lograr satisfacer las necesidades primarias que les apremian en el gasto familiar; de la población que trabaja dentro del municipio, para el año de 1994, un porcentaje del 69.64 % percibe menos de dos salarios mínimos, sin duda esto mengua su calidad de vida y expectativas a un proyecto de vida más oneroso. Así mismo en cuanto a la vivienda, la población se encuentra en una situación precaria pues el 78 % de la vivienda en el municipio se puede considerar como de hacinamiento, estos datos como un ejemplo de otros males que se pueden observar en este municipio.

El ayuntamiento que actualmente integra la administración pública municipal, atiende las necesidades primarias de la población en los ámbitos de la salud, la educación, agua potable, alcantarillado, seguridad pública, abasto etc.; sin embargo, lo que hemos considerado un gran obstáculo en el desarrollo de los servicios prestados por el ayuntamiento, derivan de una ancestral burocracia, donde los servidores públicos han estado estancados en sus puestos o movidos a otros sin demostrar en muchas de las ocasiones eficiencia o capacitación para desempeñar la tarea que les es

asignada. De ahí la importancia de establecer el Servicio Civil de Carrera en este Municipio.

De lo reseñado; nos damos cuenta que históricamente ninguna de las administraciones pasadas se habían preocupado u ocupado por capacitar a sus servidores públicos; es hasta hace poco tiempo que quienes dirigen la administración pública de Chimalhuacán, y principalmente la Organización sindical S. U. T. E. Y M. “Sindicato Único de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México”, se han ocupado, en capacitar a los servidores públicos municipales, enviándolos a cursos de capacitación y conferencias, lo que sin duda habrá de beneficiar, no solo al servidor público que adquirirá un conocimiento en su especialidad; lo que le puede dar oportunidad de lograr una estabilidad en el puesto que desempeña; así como acceder a un puesto de mayor jerarquía y responsabilidad; así como el reconocimiento a su trabajo.

La Administración Pública de Chimalhuacán también se verá beneficiada, al tener servidores públicos capaces y eficientes logrando el reconocimiento y la confianza de la población, que recibe un servicio público de calidad; sin embargo esto no ha sido suficiente, es por ello que la propuesta de establecer el Servicio Civil de Carrera en la administración pública en el Municipio de Chimalhuacán, tiene como objetivo profesionalizar a los servidores públicos, no solo técnicamente sino además humanamente.

En el capítulo siguiente, se tratará el tema central de nuestra propuesta estableciendo las directrices que habrán de regir el establecimiento civil de carrera del Municipio de Chimalhuacán, para lograr la profesionalización de los servidores públicos.

CAPÍTULO IV

LA NECESIDAD DE ESTABLECER EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA, PARA EFICIENTAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, EN EL MUNICIPIO DE CHIMALHUACÁN

4. El Servicio Civil de Carrera

Vivimos una época intensa de transición hacia formas distintas de organización y convivencia social. Un nuevo tipo de sociedad irrumpe bajo el impacto de una revolución científica y tecnológica sin precedentes, estamos frente a circunstancias y desafíos inéditos.

Los pueblos se liberan de formas de organización autoritarias; comunidades culturales y nacionales, exigen reconocimiento y respeto a su derecho de decidir su destino. La democracia se impone como modelo de convivencia social y de gestión pública.

En todos los rincones del orbe, sin faltar México, las transformaciones han afectado usos y costumbres, modificando ritmos y estilos de vida, obligando a pueblos y dirigentes a buscar alternativas para hacer frente a las nuevas perspectivas y retos.

Es en el sexenio foxista, cuando la modernización de la administración se efectúa más profundamente. Es mayor el intento por lograrlo, aunque claro, el interés siempre ha existido desde la Reforma Administrativa (1982-1989), hasta la Reforma del Estado y Modernización Administrativa (1989-1994). Es a estas dos últimas a las que nos referimos específicamente, porque en estas es donde se instaura el Servicio Civil de Carrera, nuestro objetivo de estudio.

La economía mexicana ha sido orientada durante los dos últimos regímenes hacia la reconstrucción, la reestructuración y la modernización del aparato productivo nacional, en la búsqueda de una nueva inserción en la economía mundial y de más y mejor participación en el cambio internacional de bienes servicios y capitales.

Concomitante a este proceso surgió la divulgación, liderada por el Estado Neoliberal de una nueva cultura de “Calidad Total”, “Productividad”, “Gestión Administrativa y Gerencial”, según la cual, el que produce más y mejor en menos tiempo, será quien sobreviva y obtenga el triunfo.

Es la modernización la base de apoyo en todo el proceso de reestructuración de la administración y sus respectivas relaciones. Los valores en que se funda son: eficiencia, agilidad, productividad y la simplificación. Aunque para esto, quienes estén involucrados deben dejar atrás estilos, mitos y tabúes; transformar los hábitos, prácticas que no permiten incorporarse a la nueva realidad que se vive.

Por nuestro interés y con el objetivo de señalar lo referido, contemplaremos el impacto que la modernización ha tenido en la administración pública, visto desde varios enfoques; en su intención de implantar un estado moderno.

Por su funcionalidad se le relaciona con el adelgazamiento del sector público y en su aplicabilidad se le relaciona por cuestiones administrativas y laborales a la supresión de conquistas obreras, desmantelamiento de contratos colectivos, desaparición de condiciones generales de trabajo, siendo sustituidas por el Servicio Civil de Carrera o Profesionalización, como algunos le llaman, del sector público.

Este instrumento de control de la modernización de la administración pública, conjuga nuestro interés por analizarlo debido a su importancia cada vez mayor en el sector público.

Desde su origen (27 de junio de 1983) y en su naturaleza, pretende hacer garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover la responsabilidad, diligencia y eficacia mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente de los servidores públicos, también afirma que el servicio civil de carrera debe contribuir a asegurar la lealtad a la institución en un marco de eficiencia y honradez.

Se entiende como Servicio Civil de Carrera “...aquella situación en que los puestos de trabajo están otorgados a profesionales cuyas labores están dedicadas a las actividades público-administrativas de acuerdo a condiciones laborales establecidas en la normatividad, que de manera general se funda en tres características: la eficacia, la estabilidad y el escalafón”²³

El servicio civil de carrera, puede ser visto como una filosofía presente en el espíritu de administraciones públicas desarrolladas. Se establece que la función pública no es menos delicada e importante que la privada, y que por lo tanto requiere de funcionarios igualmente preparados para desempeñar profesionalmente su responsabilidad. Aquel ciudadano que se decide por hacer carrera en el sector público y se preocupa por prepararse constantemente y desempeñarse profesionalmente, puede contar con un sistema de promoción que habrá de tomar en cuenta sus méritos para premiarlo con mejores salarios o prestaciones, o con más altas responsabilidades, sobre todo al inicio de cada período.

Todo servicio civil de carrera, debe ser operado por estructuras que evalúen objetivamente el ingreso, la selección, la promoción y la permanencia de los servidores públicos. Estas estructuras deben ser sensibles con la acumulación y aprovechamiento de la experiencia pública. Deben ser a la vez lo suficientemente flexibles para posibilitar procesos de innovación y lo suficientemente sólidas para permitir la continuidad gubernamental.

²³ Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental, El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales, Año VIII, No. 15 p. 143

4.1 Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública

Los esfuerzos realizados por el Estado para fortalecer y planear la actividad económica, han transcurrido en forma paralela con los dos esfuerzos realizados por prestar mayor atención a los programas de desarrollo y bienestar del personal al servicio del Estado.

Resultado de todo esto, ha sido el surgimiento del Servicio Civil de Carrera como un medio seguro para atraer los procesos de desarrollo integral de la Administración Pública.

Un estado moderno, requiere de la planeación como requisito documental para obtener un grado de desarrollo económico y social, que permita programar el manejo óptimo de los recursos disponibles del país; adecuado a ello, se ha instrumentado el Servicio Civil de Carrera, para que en forma sistemática, justa, continua y dinámica, aplique y coordine en su implantación de métodos de investigación social, los principios que le rigen y las técnicas más modernas que se han desarrollado en la capacitación y en materia de administración y economía.

Todo ello, con el fin de garantizar a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo cultural, social y económico del país; con este trabajo a partir de un análisis somero de las cuatro administraciones (Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari.), se manifestará a través de las vicisitudes que el Servicio Civil de Carrera ha tenido su efectividad, contemplado desde la óptica de su funcionalidad y aplicación, señalando aciertos y errores, quedando a consideración de los interesados, el criterio que le permita distinguir las bondades y perjuicios que el servicio civil de carrera ha impuesto desde su aparición.

No se pretende, dentro de este trabajo de investigación, enjuiciar al Servicio Civil de Carrera, sino de proponer o señalar lo valioso y lo erróneo, para así estar en condiciones de buscar alternativas para que el Servicio Civil de Carrera cumpla realmente con los objetivos para los cuales fue diseñado.

Si entendemos por carrera administrativa o Servicio Civil, sin recurrir a las excelencias teóricas, como aquella situación en que los puestos de trabajo están entregados a profesionales cuya carrera y labores están dedicados al trabajo administrativo; en consecuencia, son motivo de derechos, posibilidades de ascenso y prestaciones de manera general; la carrera administrativa se funda en tres características: la estabilidad, el escalafón y el mérito.

En la época del gobierno centralista, se creó, la Ley del 20 de marzo de 1837 mediante la cual se hacía el nombramiento de los secretarios de los ayuntamientos; pues anteriormente se turnaban los regidores en el desempeño de ese cargo y era práctica común que el regidor menos antiguo sustituyese, sin sueldo, al secretario, en el caso de que por cualquier motivo faltara el empleado, era nombrado por acuerdo de cabildo, suspendido o destituido, así como los demás empleados municipales, con causa justificada. Se procuraba que el secretario “para el buen servicio público” era conveniente poseer características de honradez y aptitud. Los ayuntamientos al hacer tal nombramiento, procuraban que el agraciado tuviera educación y edad competente para la prestación de su empleo, que era dotado según lo permitían los fondos.

En el Estado de Guerrero, conforme a su ordenanza municipal del 25 de septiembre de 1868, se facultaba a los ayuntamientos, entre otras atribuciones, a nombrar a todos los empleados que dependieran de sus fondos y removerlos con causa justificada, a excepción del secretario, que por ser empleado de confianza, podría ser amovible.

Sin embargo, estos casos eran excepcionales, solo a partir del proceso revolucionario de 1910 se plasma, a nivel general, en el artículo 123 de la Constitución de 1917, los derechos de los trabajadores, así dispondrá que “el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo”.

Ante las consecuencias negativas de este ordenamiento, en el sentido de que las legislaturas de los estados daban un tratamiento distinto a los trabajadores de cada entidad de la república, se expidió la Ley Federal del Trabajo en 1931, la cual estableció en su artículo segundo que “las relaciones entre el estado y sus servidores públicos se regirán por las leyes de Servicio Civil que se expidan”.

Evidentemente tales leyes no se expidieron, la federación dio el primer paso al promulgar el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en 1938, reconoció el carácter de asalariados de estos trabajadores. El derecho de sindicalización, de huelga (con las modalidades respectivas que implica la función pública), el derecho de un tribunal para resolver los conflictos entre estos trabajadores y el Estado.

El nivel estatutario de este ordenamiento, es impugnado por la burocracia estatal y solicita su elevación a rango Constitucional, la solicitud fue aprobada a partir de la adición al artículo 123 constitucional en 1960, de un apartado especial para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal; en virtud de esta reforma, se expide en 1963 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cabe hacer notar que la disposición sólo se refería a los trabajadores al servicio de los Poderes Federales y de ninguna manera a los trabajadores de los Estados y Municipios. Como esta facultad es explícita para la Federación, de acuerdo al artículo

124 Constitucional, se tenía reservada a los Estados; por tanto, varias Entidades Federativas expidieron sus leyes del servicio administrativo, que regulaban la relación de los Estados y Municipios y sus trabajadores.

Por regla general, en cuanto a los contenidos de estas leyes estatales, existe disparidad entre ellas mismas y la Ley de los Trabajadores de los Poderes de la Unión, que trae consigo la no contemplación de derechos consagrados en la Norma Federal.

Desde siempre, en cada etapa evolutiva de la historia del país, se han creado nuevas funciones, órganos e instituciones, para así estar en condiciones de ofrecer respuestas a las necesidades e inquietudes planteadas por la sociedad y sobre el multifacético orden económico mundial.

Específicamente, los últimos cuatro regímenes (Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari) quienes en realidad han sido los que más esfuerzos han realizado, para mejorar la función pública, a fin de adecuarla al cumplimiento de las tareas que en un número creciente han venido desarrollando al aparato administrativo estatal; pero será en los últimos dos donde se aborde el tema del Servicio Civil de Carrera, objetivamente.

En 1965, se crea la Comisión de Administración Pública (CAP), dentro de la secretaría de la presidencia. Esta comisión se propuso estudiar sistemáticamente la organización y funcionamiento de la administración del gobierno federal en su conjunto, a fin de sentar las bases para proceder en forma organizada a la separación de las deficiencias detectadas y a garantizar que su futuro crecimiento fuese más racional y ordenado; el Ejecutivo Federal, en su informe sobre el estado que guardaba la administración pública federal, destacó la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración del servicio público y recalando la importancia de establecer una política general acerca de las normas y criterios rectores de la relación del estado con sus trabajadores, que abarcara todas las

situaciones de ingreso, promociones, traslados, compensaciones, estímulos y desarrollo, de tal manera que la regulación de la relación laboral comprendía desde el ingreso del trabajador hasta su separación del servicio público, el análisis y las recomendaciones de la comisión de administración pública dieron lugar a la elaboración de las bases para el programa de reforma administrativa del poder ejecutivo federal 1971-1976.

El informe de la comisión de administración pública y las bases para el programa de reforma administrativa, coincidieron en la necesidad de contar con un órgano central normativo, encargado de la gestión del personal público, para dar unidad y congruencia a las acciones del Ejecutivo Federal; material que sirvió para cortar el crecimiento desordenado y sin planeación del aparato burocrático que se había producido en las dependencias y entidades gubernamentales.

El diagnóstico contenido en las bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, señalaba que los principales problemas que afrontaba la administración y desarrollo del personal, eran las siguientes:

- I. Los objetivos de la Administración de personal no estaban definidos en forma clara y precisa, y por lo tanto, se carecía de una política que comprendiera desde el ingreso de un trabajador hasta su separación del servicio.
- II. Se carecía de un órgano normativo central que estableciera los lineamientos básicos conforme a los cuales se regularan las relaciones entre el estado y sus servidores.
- III. Las unidades de administración de personal se dedicaban fundamentalmente a funciones de trámite, sin posibilidades objetivas de establecer políticas globales en este campo y verificar su cumplimiento.
- IV. La administración de personal público, se encontraba encerrada en un círculo vicioso de baja productividad, insatisfacción y frustración,

debido a la existencia de sistemas escalafonarios en los que la antigüedad y no la capacidad resultaba el factor más importante para ascender.

- V. El catálogo de empleos por su carácter enunciativo y no descriptivo, inducía más a la confusión que al orden.

Con el propósito de instrumentar los planteamientos de la CAP (Comisión de Administración Pública) en 1972, se crea la comisión de recursos humanos del gobierno federal, cuyas atribuciones están orientadas a mejorar la organización de los sistemas de administración del personal, procurando el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades políticas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo.

Durante el periodo comprendido entre 1971 y 1976 se emprendieron valiosas tareas encaminadas a mejorar la gestión del personal público.

PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO 1976-1982

Este programa abarca aspectos de reorganización estructural y funcional de las dependencias y entidades del gobierno federal, así como un programa para mejorar la administración y el desarrollo del personal al servicio del estado.

Su objetivo es establecer un sistema de administración y desarrollo de personal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal.

Este programa ya mencionaba la necesidad de capacitar a los trabajadores, señalando la capacitación como un requerimiento de la eficacia, a la vez que un medio de superación profesional y de realización de valores humanos.

En los gobiernos de los presidentes Luís Echeverría Álvarez y José López Portillo hay más continuidades que rupturas. Ambos se preocuparon al igual que las administraciones públicas de los demás países de América Latina, de los problemas de desarrollo. Bajo esta premisa, resultaba urgente organizar y manejar la administración pública en todas sus funciones: económica, política y social.

Sin embargo, no todo resultaba criticable; estos dos regímenes y de manera sobresaliente el de José López Portillo, llevaron a cabo diversas acciones que posteriormente beneficiaron a las administraciones subsecuentes:

1. Se realizó un esfuerzo extraordinario para conocer internamente a la administración pública (estructuras, funciones, personal, recursos materiales, etc.).
2. Se inicio el ordenamiento de su estructura y funcionamiento para reformular las relaciones con la sociedad, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los planes nacionales y sectoriales, la política de presupuestos públicos y programas.

1982-1988 MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

(Miguel de la Madrid Hurtado)

El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, aplicó una política orientada a transformar las bases de la acumulación capitalista imperante. Con ella, la reorientación de la economía hacia el mercado externo y la apertura total a la inversión extranjera. La privatización del sector paraestatal y la reestructuración productiva. Es inevitable señalar que es en los dos últimos rubros, donde se observan las acciones que sobre política laboral se llevaron a cabo, abaratamiento del precio de la fuerza de trabajo y fomento de la incorporación de la mujer a las

actividades económicas con objeto de amortiguar los efectos de la pauperización salarial sobre los trabajadores.

En materia de política salarial, se dio lo siguiente:

Se reorganiza la estructura ocupacional y las relaciones laborales en el sector central. El proceso duro tres años, el 6 de febrero de 1985 se anuncio la cancelación de plazas de confianza, afectando cerca de 80,000 plazas. En julio del mismo año, con la desaparición de un número importante de Subsecretarías, Coordinaciones Generales, Direcciones Generales y reducción de puestos de asesoría, se suprimían otras 27,000 plazas de confianza y se reubicaron 23,000 puestos de base; más tarde seguirían los programas de jubilación, pensionados y de renuncias voluntarias para reducir el gasto público, con el objeto de reorganizar la administración estatal y para hacer eficiente la fuerza de trabajo.

Se pensaba así mismo, que ésta política de empleo funcionaria como medida de presión contra los sindicatos y como procedimiento de rediseño de la organización laboral para descentralizar y desconcentrar la fuerza sindical asentada en el Distrito Federal o a disgregarla en las delegaciones, si es que no podía ser expulsada de ese territorio.

Con Sanear las finanzas del Estado, al reprivatizar o reconvertirlas implementando los despidos masivos, al aplicarse en 1986-1988 el nuevo catálogo de puestos y el nuevo tabulador, se generalizaron los despidos del personal; era la etapa de la regularización de puestos, del programa de pensiones, así como el programa de renuncias voluntarias.

Por otro lado, la política laboral en el sector educativo también dejó sentir su “dureza”, específicamente se sintió gravemente en la reducción del financiamiento, se lleva a cabo un proceso de retabulación para establecer nacionalmente similares

niveles de contención salarial y de prestaciones; se intentó la generalización de la Ley del Servicio Civil, que afectaría derechos laborales y socavaría a los sindicatos.

Se insiste en arrojar a las burocracias administrativas, mediante una cláusula de exclusividad en la contratación a través de un estatuto de personal académico, impidiendo se establezca el concurso de oposición como única vía de la selección de este personal y evitando que los sindicatos jueguen un papel fiscalizador de este proceso.

MODERNIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO (1988-1994)

El presidente Salinas puso en marcha tres grandes procesos de modernización (económica, política y social) que dieron origen a la reforma del estado.

El impacto global de estas modernizaciones iniciadas desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, es lo que permitió afrontar que la Revolución Mexicana entrará a una tercera fase, la de modernización, misma que en el periodo de Carlos Salinas de Gortari. Las tareas básicas de la modernización administrativa, se llevaron a cabo en la Dirección General del Servicio Civil, sufriendo dos modificaciones con el anterior Sexenio (MMH):

1. La administración y el desarrollo del personal para el Servicio Civil de Carrera.
2. Las medidas de transformación de la administración pública a niveles global, sectorial e institucional en un marco de eficiencia y productividad.

Corresponde para un mejor análisis de ese sexenio y de acuerdo al objetivo del presente trabajo, conocer las funciones fundamentales de esta deducción, refiriéndose a los aspectos de política salarial y establecimiento del Servicio Civil de Carrera; normatividad para puestos, tabuladores y prestaciones de la administración pública y dictaminación sobre estructuras ocupacionales.

Por otra parte, sus actividades se efectúan en el nivel central y en la decisión sectorizada de la administración pública paraestatal, en el marco de los proyectos de descentralización y desconcentración de los objetivos estratégicos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

Un resultado práctico importante de esta dirección, era el de agrupar a la administración pública centralizada en 508 unidades; y la elaboración de un catálogo general de puestos del gobierno federal, dividió en 7 grupos, 82 ramas y 657 puestos.

La reforma administrativa del Estado, infiere una dirección del cambio a partir de las medidas de racionalización del tamaño y funciones de la administración pública, que apuntan en varios sentidos.

Reestructuración de estructuras orgánicas y ocupacionales, compatibilización de empleos, optimización de estructuras administrativas existentes, descentralización, reubicación, reasignación, traslado y permuta de personal; revisión de los procedimientos de reclutamiento y selección de personal, reestructuración y actualización de los catálogos de puestos y de los manuales de sueldos y prestaciones; elección de los niveles de eficiencia y productividad de los servidores públicos a través de la reestructuración organizacional de programas de capacitación, premios y estímulos; aumentos salariales y de prestaciones, la conformación tendencial de un Servicio Civil de Carrera en el mediano y largo plazo, a través de la reestructuración de personal y la conformación de burocracias paralelas (con personal de confianza y con carácter de eventual), para dar respuesta a las necesidades de emergencia.

Cuestión de aplicabilidad y funcionalidad, desde diversas ópticas, son factores dignos de tomarse en cuenta dentro de la modernización.

Son múltiples los motivos que se han cuestionado, lo que el estado hace y debe hacer.

4.2 Sustento Jurídico

Los instrumentos jurídicos relacionados con el Servicio Civil de Carrera son los siguientes:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 123, establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la Ley.

b) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Antes de abundar en el tema, debemos entender lo que es un servidor público de acuerdo a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, cuya definición se encuentra en el artículo 130, y dice: que es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas estas y en los fideicomisos públicos.

La anterior definición nos da pie a continuar en el desarrollo del tema que se trata, pues una vez definido lo que es un servidor público en el ámbito estatal y municipal, y considerando que el objeto de estudio es la profesionalización de estos servidores públicos, es a ellos a quienes habrá de regular la profesionalización con el Servicio Civil de Carrera, en el Municipio de Chimalhuacán. Pues el objetivo que se persigue con la propuesta, es que dichos servidores desempeñen su trabajo con eficiencia y lealtad de una manera expedita en beneficio de la ciudadanía; conceptos que se

habrán de abordar de una manera más concreta al desarrollar los principios reguladores del Servicio Civil de Carrera para el Municipio de Chimalhuacán.

c) Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Dentro de la regulación jurídica que en este momento se comenta, encontramos que en el Capítulo Tercero, artículo 31 fracción 3ª., se le otorgan atribuciones al ayuntamiento para proponer ante la legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado; y más adelante en la fracción 9ª., para crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal, y para la eficaz prestación de los servicios públicos.

En las fracciones XXVII y XXIX del mismo 31, le da atribuciones al ayuntamiento para promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo, así como coadyuvar en la ejecución de los planes y programas; en la fracción XXIX, introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal.

Sin lugar a dudas estas tres fracciones en comento son fuente primaria y fundamento indispensable para nuestra propuesta en cuanto al establecimiento del servicio civil de carrera en el Municipio de Chimalhuacán.

d) Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Chimalhuacán, Estado de México 2003 - 2006.

Este instrumento jurídico, es el que nos da las bases para proponer la instauración del Servicio Civil de Carrera en dicho municipio, con el objeto de eficientar la prestación de los servicios públicos municipales, así como lograr la estabilidad en el empleo de los servidores públicos municipales y lograr la continuidad de los

programas administrativos; la propuesta que se hace, encuentra su sustento en los siguientes artículos del documento analizado:

Artículo 29 “Todos los servidores públicos municipales, con excepción de los síndicos y regidores dependen del Presidente Municipal, quien tiene la facultad de nombrarlos y removerlos, salvo el caso del Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, Contralor Interno Municipal y Directores, cuya designación y remoción, se hará mediante acuerdo de cabildo.”

Artículo 30 “El H. Ayuntamiento está obligado a garantizar a los servidores públicos municipales su derecho al trabajo, a satisfacer las necesidades mínimas de sueldos y salarios, prestaciones sociales, capacitación y desarrollo y deberá expedir al respecto, un reglamento interior de trabajo que regule las relaciones laborales de los servidores públicos municipales a que se refiere el presente bando, conforme a las leyes federales y estatales en materia de trabajo.

Para apoyar el desempeño de las responsabilidades de los servidores públicos del gobierno municipal, se establecerá el servicio civil de carrera. Para tal efecto, el municipio cuenta con un organismo de coordinación, cuyas atribuciones quedarán debidamente señaladas en el reglamento correspondiente.

Al tener el presidente municipal la facultad de nombrar a los servidores públicos municipales y de removerlos, consideramos que es una facultad extraordinaria que le permite nombrar como servidores públicos a personas; pero que en el mayor de los casos no cuentan con la capacidad profesional para desempeñar el cargo que se les encomienda, pues muchas veces dichos nombramientos son por compromisos políticos, y que al hacerse ese tipo de nombramientos no se toma en consideración los principios de conducta que señala la Ley Orgánica Municipal para el desempeño de los cargos. Ahora bien, el artículo 30 del instrumento jurídico que se analiza, de alguna manera viene a contrarrestar tan extraordinaria facultad, al garantizar a los servidores públicos municipales su derecho al trabajo para satisfacer sus

necesidades mínimas de sueldos y salarios, así como las prestaciones sociales y la capacitación; dicha facultad se minimiza, además de imponerle la obligación de establecer el servicio civil de carrera para apoyar el desempeño de los servidores del gobierno municipal.

4.3 La Eficiencia de los Servidores Públicos a partir de Establecer el Servicio Civil de Carrera

La historia de las sociedades antiguas y actuales, nos dan ejemplos de que una acción puede ser llevada a la ruina material y aun moral, en pocos decenios de la ineficiente conducción de los negocios públicos, el intervencionismo costoso e innecesario ha propiciado el crecimiento inútil de la burocracia estatal; por tanto los intereses de la comunidad deben estar a cargo de sus mejores hombres, de tal forma que su gobierno busque ser eficiente y suficiente.

La confianza que una acción tenga de su gobierno, puede depender de que tenga un servicio civil competente, y la sociedad reclama un gobierno eficiente digno de confianza.

La eficiencia o efectividad en la administración pública, únicamente puede lograrse cuando resulta de un conjunto de factores positivos, de sanear la administración pública.

Por otra parte, la administración pública exige lealtad de sus integrantes, de tal forma que las acciones de gobierno se traduzcan en un servicio eficiente; lealtad y eficiencia se han de manifestar a través de las conductas de los servidores públicos.

La lealtad no es solo del deber ser, sino que es una conducta y compromiso del servidor público. De este modo la lealtad también se manifiesta por formas y modos en que se cumplen las tareas públicas. Cuando son eficientes, la lealtad se fortalece,

cuando predomina la ineficiencia, la lealtad del servidor público se quebranta; ambas, lealtad y eficiencia son la pertenencia responsable a la institución de gobierno.

Carecer de un gobierno eficiente no permite a la sociedad alcanzar sus fines, y debe considerarse que en una sociedad democrática, la eficiencia no constituye el único valor que oriente las decisiones y acciones administrativas en el sector público; existiendo otros valores como: la justicia social, la equidad, responsabilidad pública, apego a la ley, representatividad, protección de los derechos civiles y honradez en la gestión pública y lealtad a las instituciones.

Establecer un Servicio Civil Profesional y políticamente neutro, que proporcione un servicio puntual y eficiente, en respuesta a las necesidades de la nación; libre de poder, pero leal a los requerimientos de gobierno, de ahí que sea necesario crear un régimen de obligaciones para los servidores públicos, a fin de que produzcan con calidad e imparcialidad en la práctica de sus funciones.

Tomando en cuenta estos principios, la propuesta de establecer el Servicio Civil de Carrera para efficientar la Prestación de los Servicios Públicos en el Municipio de Chimalhuacán, se encontrará su fundamento teórico.

La actitud de cambio que los servidores públicos tengan a favor del ciudadano, representa el éxito de la calidad total de los asuntos de gobierno, por lo que no solo depende de la decisión política de alentarlos. Todo cambio de organización administrativa además de deseable, necesita configurar su propia cultura de transformación para remover resistencia, incomprensión y táctica dilatoria. Todo programa de calidad debe insistir en la competencia, la productividad y la excelencia; esta trilogía debe mover a los estados y sus administradores a ser mejores. Es relevante señalar que en el Estado de México, existen las condiciones propicias para que la administración pública sea de calidad; así mismo nuestra propuesta se encamina a que los servicios públicos de Chimalhuacán sean eficientes.

4.4 La Profesionalización de los Servidores Públicos Municipales

Se inserta en si dentro de la administración pública, el Servicio Civil de Carrera como una estrategia fundamental que permitirá modernizar los sistemas de administración de personal, teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del estado, lo que permite la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal.

La Profesionalización de los Servidores Públicos Municipales, requiere de la organización y sistematización de la carrera administrativa municipal, por lo que dicha tarea se podrá lograr con base de acuerdo al modelo que para este fin se propone a detalle más adelante.

Antes de desarrollar el modelo, debemos definir a los servidores públicos municipales, lo que hacemos tomando en consideración lo que al respecto señala el propio Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Chimalhuacán, Estado de México 2003-2006, a partir de su artículo 28, el cual considera como servidores públicos municipales a las personas que desempeñen un cargo en la administración publica municipal, ya sea por elección popular, designación o nombramiento expreso; quienes en el desempeño de sus funciones, atribuciones y responsabilidades, quedaran sujetos en todos sus actos a las leyes, reglamentos y disposiciones de carácter municipal, estatal o federal aplicables.

Cabe la observación a este articulo, en el sentido de agregar el término de personas físicas, pues estamos hablando de los recursos humanos, y son las personas físicas que a través de un esfuerzo físico e intelectual, desarrollan un trabajo bajo las ordenes de un patrón, (ayuntamiento), mediante el pago de un salario, así como de todas las prestaciones sociales que le correspondan por ley.

El artículo en comento nos da la siguiente clasificación de los servidores públicos municipales:

- I. Servidores públicos de elección popular: son aquellos que integran legalmente el H. ayuntamiento, mediante el sufragio, siendo estos: el Presidente Municipal, Síndicos y Regidores.
- II. Servidor público por designación: el Secretario del H. Ayuntamiento, Tesorero, titulares de las direcciones y coordinaciones generales, así como el Contralor Interno Municipal y el Coordinador de Derechos Humanos.
- III. Servidor público municipal por nombramiento: son los titulares de las demás unidades administrativas y personal de apoyo administrativo, incluyendo al personal que presta sus servicios en la administración pública del municipio.

Es precisamente a los últimos servidores públicos a quien esta dirigida la propuesta de implementar el servicio civil de carrera, pues todos los servidores públicos municipales, dependen del Presidente Municipal, quien tiene la facultad de nombrarlos y removerlos, y esto habrá de hacerlo mediante el servicio civil de carrera que se propone para cumplir con los objetivos que contempla el artículo 30 del Bando de Policía y Buen Gobierno de Chimalhuacán, pues conforme a dicho instrumento el presidente municipal tendrá la obligación de garantizar a los servidores públicos municipales su derecho al trabajo, a satisfacer las necesidades mínimas de sueldos y salarios, a otorgarles las prestaciones sociales, la capacitación y el desarrollo; además también se le impone la obligación de expedir el reglamento interior de trabajo que regule las relaciones laborales de los servidores públicos municipales, conforme a las leyes federales y estatales en materia de trabajo.

Ahora bien, para el desempeño de las responsabilidades de los servidores públicos municipales, concretamente este artículo 30, le impone la obligación al presidente

municipal de establecer el servicio civil de carrera, y para tal efecto la creación del organismo de coordinación que se encargue de dicha tarea, cuyas atribuciones deberán quedar debidamente en el reglamento correspondiente.

Este es el sustento jurídico que determinó la propuesta del modelo de servicio civil de carrera para el Municipio de Chimalhuacán que a continuación se detalla, y que es un reto para la administración pública de Chimalhuacán, así como para el gobierno estatal; pues la creación de esto se requiere de la participación de los dos ámbitos de gobierno.

El Servicio Civil de carrera se funda en tres características:

- I. Estabilidad
- II. Escalafón
- III. Merito

Así mismo requiere cuatro condiciones fundamentales:

- a) Igualdad de oportunidades
- b) Un sistema de ingresos y ascensos
- c) Profesionalización tecnificada
- d) Estabilidad en el cargo.

El recurso más valioso de toda organización son sus recursos humanos, para administrarlos se requiere de un sistema de administración; es decir de un conjunto de políticas interrelacionadas, coherentes y estratégicas.

Los sistemas de administración de recursos humanos, cuentan con procesos que pueden agruparse en tres categorías básicas: pre-empleo, empleo y post-empleo.

Un sistema eficiente se integra por personal al servicio de la administración, instituciones académicas y del Gobierno del Estado.

PROPUESTA DE UN MODELO DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Se propone que dicho modelo parta de un marco jurídico, donde se establezcan los lineamientos de reclutamiento, selección, desarrollo profesional, capacitación y educación, así como un sistema de evaluación de puestos y compensación, además de considerar aspectos importantes como la separación del servicio y el fondo para la misma.

El reclutamiento requiere de aspectos esenciales como reclutar, desarrollar y retener al mejor personal; aspectos que para fines del servicio civil de carrera son importantes, pues se trata de mantener y cuidar el ascenso de los mejores trabajadores.

Son Requisitos para establecer el modelo para el Servicio Civil de Carrera Municipal:

- Un Estatuto normativo (reglamento);
- Normar el ingreso;
- Un sistema de estabilidad en el empleo fincado en el merito;
- Reconocimiento formal de cargos, rangos y niveles diversos;
- Implantación gradual y selectiva de carreras; y
- Esquemas de separación del servicio de carrera.

Diseñar para la organización, esquemas de control y evaluación del funcionamiento y resultados del sistema.

Debemos considerar como elementos del servicio civil de carrera municipal: El recurso humano, los metodos y procedimientos de selección, el sistema de capacitación y desarrollo, además el sistema de méritos y reconocimientos al servicio público destacado.

Aspectos para la implementación:

I. El sistema de compensación.

II. El sistema de evaluación de puestos y la evaluación del desempeño, capacitación y separación.

III. Recuento de las acciones pendientes.

El sistema de compensación, es aquél que se encarga de evaluar el desempeño de los servidores públicos municipales y darles el reconocimiento verbal o económico institucional a través de la compensación, lo que servirá como motivación para el buen desempeño de las funciones o cargos encomendados.

El sistema de evaluación de puestos, será una área a cargo de la coordinación que se encargue de evaluar la capacitación y el desempeño de los servidores públicos, así como de los puestos que se asignen. Lo que se deberá hacerse tomando en consideración lo previsto en el artículo 30 párrafo segundo del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Chimalhuacán, Estado de México.

En el recuento, la institución tiene la obligación de analizar el aprovechamiento en todas sus áreas del Servicio Civil de Carrera, para rendirle cuentas a la sociedad a quienes sirven a través del informe de gobierno municipal.

La organización administrativa para el servicio civil de carrera

El servicio civil de carrera describe técnicamente los procesos de ingreso, selección, capacitación o movilidad, opera con base en el mérito.

El **Objetivo General** del modelo, se basará en lo previsto en el Plan de Desarrollo y será contribuir a la modernización de la administración pública municipal,

mediante la profesionalización de los servidores públicos, formados bajo principios de mérito, transparencia, desempeño institucional eficiente y ético, así como la lealtad a las instituciones, fortaleciendo los principios de probidad y responsabilidad.

Objetivos específicos:

- I. Contar con servidores públicos honestos, eficientes e imparciales;
- II. Establecer un sistema de reclutamiento;
- III. Desarrollar un esquema de selección transparente;
- IV. Mantener en constante capacitación y actualización al servidor público;
- V. Contar con un grupo especializado;
- VI. Establecer las bases, métodos y procedimientos de selección;
- VII. Integrar programas de capacitación adecuados a los perfiles deseados;
- VIII. Establecer mecanismos administrativos que garanticen transparencia, equidad e imparcialidad en los procesos que integran el Servicio Civil de Carrera;
- IX. Capacitar a los servidores públicos;
- X. Formular diagnósticos institucionales;
- XI. Promover, impulsar y desarrollar programas para evaluar el desempeño; y
- XII. Profesionalizar a los servidores públicos municipales

Por otra parte, es importante mencionar los principios del Servicio Civil de Carrera; siendo los siguientes: la eficacia, la eficiencia, la legitimidad, la ética profesional, la lealtad institucional, la creatividad, el compromiso institucional, la calidad y mejora continua.

Principios del Servicio Civil de Carrera Municipal

Dentro de los principios, podemos mencionar que se debe dar preferencia a vecinos y residentes del Municipio con experiencia en el servicio público; con capacidad técnica

calificada por la Comisión del Servicio Civil; dar preferencia a la polivalencia de aptitudes y que cuenten con probidad y honestidad calificadas.

Estrategias para Implantar el Servicio Civil de Carrera Municipal

- Analizar la información y elaborar el diagnóstico de la administración municipal;
- Acopiar la información de las estructuras orgánicas y ocupacionales;
- Integrar la coordinación general del Servicio Civil de Carrera con fundamento en el artículo 30 párrafo segundo del Bando de Policía y Buen Gobierno de Chimalhuacán;
- Integrar la Subcomisión Técnica;
- Aplicar la metodología de análisis y valuación de puestos;
- Plantear la adecuación de las estructuras orgánicas y ocupacionales;
- Integrar el catálogo general de puestos de servidores públicos;
- Integrar los tabuladores;
- Definir las políticas de ingreso;
- Diseñar el programa de capacitación integral, planeación de carreras por puesto y función;
- Definir el Sistema Institucional de Valuación del Desempeño; e
- Integrar el Sistema Único de Información.

De lo anotado anteriormente, diremos que el diagnóstico de estrategias a implementar se considera a la información general, a los recursos humanos, los recursos materiales, la normatividad y el impacto presupuestal.

El Servicio Civil de Carrera, permite atraer y mantener al personal calificado de acuerdo al diagnóstico, y agrupa los siguientes procesos: Reclutamiento, derechos y deberes de los servidores públicos, formación y capacitación, movilidad interna o promoción, Evaluación, permanencia y separación, así como la rendición de cuentas.

Una vez establecido el servicio civil de carrera los resultados deben ser evaluados conforme a:

Estabilidad en el empleo

Plazas concursadas

Incrementos en rango salarial

Promociones

Rotación de personal

Eficiencia y eficacia de la administración municipal.

La implantación del Servicio Civil de Carrera, requiere recursos económicos, voluntad política y trabajo coordinado entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal.

El proceso de pre-empleo o análisis de cargos

Es un sistema homogéneo de reclutamiento y selección de los servidores públicos municipales, que definen los criterios, políticas, mecanismos y procedimientos que permitan la reincorporación y desarrollo del capital humano calificado en la administración pública, éste proceso se integra por dos elementos básicos que son reclutamiento y selección.

A decir de José Castillo Aponte, “este proceso consiste en un sistema de recolección y estudio de la información de las características de los puestos vacantes, que permiten identificar los objetivos básicos, las actividades a realizarse para cumplir su misión, las especificaciones de las tareas, así como a quien irá dirigida cada actividad, las condiciones bajo las cuales se realiza el trabajo, así como las responsabilidades y los requisitos que debe reunir la persona que los desempeñe”²⁴; en conclusión, la función de pre-empleo incluye el análisis y

²⁴ Castillo Aponte, José. Administración de Personal “un enfoque hacia la calidad humana”, Serie textos universitarios, primera edición. Santa Fe de Bogota, febrero de 1993, Ecoe ediciones. P. 86

descripción de los cargos, lo que permite detectar las funciones de duplicidad o el cruce de responsabilidades de los balances, en las cargas de trabajo de las diferentes posiciones en la función pública, facilitando la priorización de cada función y dirigir los esfuerzos hacia la optimización de la función pública.

Ahora bien, es importante señalar que en este proceso de pre-empleo y análisis de cargos, se plantea los objetivos específicos siguientes:

- ❖ Proporcionar la metodología para la incorporación y desarrollo del capital humano calificado en la administración pública.
- ❖ Diseñar los requisitos de ingreso.
- ❖ Diseñar los criterios para que las instituciones públicas operen bajo el principio de selección del más apto.

Este Procedimiento, nos permite describir claramente el cargo vacante, la función o tarea a desempeñar, y finalmente crear el manual de cargos; una vez obtenida esta información, se podrá convocar a las personas idóneas para los cargos vacantes.

El procedimiento de reclutamiento y selección

El reclutamiento es la primera etapa del sistema del servicio civil de carrera, este proceso capta a los aspirantes calificados para ingresar y desarrollarse en la administración pública, a través de procesos que garanticen transparencia y legalidad.

El ingreso o contratación, utiliza sistemas de selección basados en la preparación y capacidad técnica de los candidatos. El reclutamiento se realiza a través de concursos de oposición abiertos o cerrados, publicando las bases, el tipo y número de vacantes a través de diversos medios de comunicación.

Las convocatorias

La coordinación del servicio civil de carrera y la institución convocante elaborará la convocatoria para ocupar las vacantes existentes. Las convocatorias son:

Abiertas o públicas. Dirigidas a servidores públicos en general, o a todo interesado que desee ingresar a la administración pública municipal a través del servicio civil de carrera.

Cerradas: Dirigidas a los servidores públicos adscritos a la dependencia que genera la vacante, que se encuentren interesados y que reúnan los requisitos para el cargo.

Cuando se tratae de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, la coordinación del servicio civil de carrera emitirá convocatoria pública abierta.

La convocatoria debe contener los siguientes requisitos:

Descripción del puesto

Perfil requerido

Proceso de reclutamiento

Documentación requerida

Exámenes de selección

Resultados

Requisitos generales

Los exámenes y su evaluación

La selección depende no solo de la valoración del resultado de conocimientos, sino que además se considerarán los factores siguientes:

1. Revisión de documentos
2. Resultados de los exámenes técnicos y de conocimientos generales

3. Exámenes psicométricos
4. Entrevista final

La institución que ofertó la vacante, valorará los resultados y seleccionará a los aspirantes idóneos; la coordinación del servicio civil de carrera recibirá el oficio de nombramiento y procederá a integrarlo a su sistema.

La experiencia y actitud, son elementos importantes a valorar para ocupar un cargo en la administración pública municipal .

La coordinación del servicio civil de carrera, pretende que la contratación de los servidores públicos municipales se realice con criterios de objetividad, transparencia y equidad.

La coordinación del servicio civil de carrera, así como el área que emita la convocatoria para ocupar una vacante, hará la valoración de la experiencia, conocimientos y aptitud, tomando en consideración a los candidatos cuyos resultados obtengan mayor puntaje.

El registro único del servicio público profesional.

Este contendrá información básica y técnica de los recursos humanos disponibles en la administración pública municipal, y servirá como apoyo al desarrollo de los servidores públicos de carrera, guardando la confidencialidad de los datos personales que en él se contengan.

El registro sistematiza la información relativa a la planeación de los recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación del sistema de los servidores públicos municipales de carrera.

La coordinación general, realizará los enlaces necesarios con las dependencias, registrando y procesando la información necesaria para definir los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el catálogo de puestos, considerando como motivo de baja del registro, la separación del servidor público por causas distintas a la renuncia.

La fase de empleo

Esta etapa se inicia con la contratación, y se integra por:

- a. Inducción
- b. Capacitación
- c. Sueldos y prestaciones
- d. Evaluación del desempeño
- e. Reconocimiento y promoción

Los servidores públicos que deseen promoverse a cargos de mayor jerarquía y responsabilidad, en la administración pública municipal, deberán hacerlo por el sistema de servicio civil de carrera, cumpliendo con los requisitos que se asignen para cada puesto, atendiendo a las convocatorias.

La movilidad en el Servicio Civil de Carrera, se dará de manera vertical siguiendo las siguientes trayectorias.

Vertical o Trayectoria de especialidad y la horizontal o trayectoria lateral.

El programa de profesionalización.

La importancia del servicio civil de carrera, radica en dar continuidad a las políticas administrativas, así como garantizar el derecho al trabajo de los servidores públicos municipales, procurando su profesionalización para la superación personal de los mismos, lo que redundará en la optimización y modernización de la administración

pública del municipio de Chimalhuacán. Estos principios darán cumplimiento a la obligación que para el ayuntamiento de Chimalhuacán, impone el artículo 30 del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, del propio municipio.

Los programas de Profesionalización se ordenan de la manera siguiente:

Programa de sensibilización: Tiene como objetivo, que los servidores públicos conozcan los alcances y beneficios de la profesionalización, lo que se podrá hacer mediante conferencias, talleres, cursos y pláticas.

Programa integral de capacitación: Comprenderá el dar nuevas herramientas o desarrollar las capacidades humanas, con la finalidad de lograr el desarrollo personal y profesional de los servidores públicos municipales.

Programa de adecuación de estructuras orgánicas y ocupacionales: Se refiere a la reestructuración de los programas diseñados para lograr la inserción del personal a las áreas que se hayan modificado.

Programa Jurídico: Tiene por objetivo instrumentar los elementos de normatividad que habrán de regir cada uno de los programas del servicio civil de carrera.

Programas para la capacitación

Los procesos de capacitación y desarrollo, para ser efectivos deben ser tratados desde un enfoque sistemático e institucional.

La capacitación resulta indispensable para alcanzar los objetivos propuestos, y debe acompañarse con incentivos de promoción y conservación del empleo.

La conveniencia de normar los procesos de capacitación se establece en tres etapas:

- a. Diagnóstico de capacidades de capacitación
- b. Desarrollo de la capacitación
- c. Evaluación y seguimiento de la capacitación

Para implementar el Servicio Civil de Carrera en el Municipio de Chimalhuacán, el factor económico resulta esencial, por lo que el H. Ayuntamiento habrá de considerar en su presupuesto anual que se proponga al congreso del Estado una partida especial para dicho fin, así como la obligación de informar al propio congreso y a su ciudadanía como se utiliza dicho presupuesto.

Implementar los programas de capacitación y profesionalización para los servidores públicos municipales, reportará un beneficio directo a la administración pública y a los ciudadanos a lograr una eficiencia, calidad y eficacia en el servicio que se presta.

Para lograr la capacitación integral, la administración pública habrá de utilizar la capacitación general y la capacitación especializada; la primera se refiere a la gestión funcional y la especializada a la administración pública sectorial y de proyectos.

Subsistema de Capacitación y certificación de Capacidades

Estos rubros se refieren a establecer los modelos de profesionalización de los servidores públicos, que les permitan adquirir:

- a. Conocimientos básicos
- b. Especialización
- c. Aptitudes y Actitudes
- d. Posibilidad de superación institucional
- e. Habilidades necesarias

Los servidores públicos respecto a la capacitación, tienen el deber de asistir puntualmente a los cursos, atender las indicaciones de las personas que imparten la capacitación y presentar los exámenes de evaluación.

Organización Curricular

La organización curricular para la capacitación, se busca de acuerdo al cuadro de necesidades determinadas por el diagnóstico, la formación de cuadros con alto nivel que contribuyan a la formulación y puesta en marcha de alternativas de mejoramiento de la función del servicio público y al fortalecimiento de las instituciones.

La administración pública municipal, para cumplir idealmente con los objetivos planteados en la implementación del servicio civil de carrera, a través de la Coordinación General deberá establecer el Centro de Estudios Municipales, que se encargue de la capacitación, actualización y desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos municipales; así mismo este centro deberá hacerse cargo de la vinculación, investigación, desarrollo y asesoría de los servidores públicos municipales que lo requieran.

En el desarrollo de éste trabajo, hemos hecho alusión a los acuerdos y convenios de colaboración, éstos acuerdos se refieren primordialmente a concertar con las asociaciones profesionales, así como con las universidades e instituciones que desarrollen capacitación de servidores públicos en cualquier nivel, entre otros podrían ser El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, la Facultad de Contaduría y Administración Pública de la UNAM, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto de Administración Pública del Estado de México, El Congreso Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, así como con el Centro de Investigaciones y Docencia Económica entre otros.

La capacitación y certificación, son procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera municipal son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la administración pública.

La profesionalización de los servidores públicos municipales, requiere de la implementación de prestaciones, así como de compensaciones justas para motivar a los servidores públicos; esto se habrá de lograr mediante tres elementos: Sueldos de acuerdo a la categoría y trabajo que se desempeña, los que se considerarán en el tabulador, esto deberá quedar debidamente normado para dar certeza, transparencia y legalidad a los sueldos y prestaciones de los servidores públicos municipales.

Los sueldos de los servidores públicos municipales, se integrará de dos conceptos: El sueldo base, remuneración que se asigne a los puestos de cada grupo, cubre las cuotas y aportaciones de seguridad social, y compensación, la cual será la asignación que se otorga de manera regular y se paga en función de la evaluación del puesto y de un nivel salarial.

El escalafón es una lista clasificada de puestos, de acuerdo a la antigüedad, grado, mérito, salario y puesto; así mismo, es la herramienta que ayuda a homogeneizar tareas y salarios, como parte de un sistema de méritos. Se diseñan con la finalidad de reconocer la antigüedad de los servidores públicos. El escalafón permite al trabajador crearse expectativa de estabilidad y ascenso.

Las prestaciones

Las prestaciones son beneficios que reciben los servidores públicos en razón de su sueldo y grupo jerárquico al que pertenecen.

La evaluación del desempeño.

Se refiere a evaluar el desempeño en la función pública, mediante los mecanismos de medición y valoración, eficiencia, así como la productividad de los servidores públicos, y sirve para establecer los parámetros en ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.

Al evaluar a los servidores públicos, la administración pública municipal, tendrá claro que, se considerará el comportamiento de los servidores públicos en su desempeño; esto le permitirá determinar el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado, así como aportar información para el mejor funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros; lo que le permitirá instrumentar las estrategias de capacitación y tomar las medidas correctivas necesarias.

La Separación del Servicio Civil de Carrera

Otro aspecto importante a considerar por el servicio civil de carrera, es la separación de los servidores públicos municipales, o sea la terminación de la relación laboral entre el servidor público municipal y el municipio; aquí el objetivo es garantizar un retiro justo y digno de los trabajadores, respetando sus derechos que les correspondan. El Servicio Civil de Carrera, habrá de definir las medidas que fundamenten la separación del servidor público, garantizando en todo momento sus derechos constitucionales que como trabajadores se les reconoce.

Después de analizar cada uno de los rubros del modelo que se propone del Servicio Civil de Carrera, podemos decir que la administración pública del municipio de Chimalhuacán, tiende a modernizarse, garantizando el derecho de los servidores públicos al empleo, a la capacitación y a la estabilidad de los trabajadores, además de lograr la optimización de los servicios públicos, así como de prestar una atención

humana a la ciudadanía; lo que se reflejará en la continuidad de los programas de políticas públicas, dando prioridad a los principios de conocimiento y mérito de los servidores públicos, sobre las viejas prácticas de asignación de puestos por compromisos políticos, de compadrazgo y nepotismo. Lo que redundará directamente en la imagen positiva de los servicios que presta el H. Ayuntamiento de Chimalhuacán.

CONCLUSIONES

1. La administración pública, es una actividad que ha acompañado al hombre desde su aparición en la tierra, según los antecedentes históricos expuestos en este capítulo; entendiendo a la administración como una actividad del hombre para satisfacer sus necesidades de una manera organizada y sistematizada. Sin embargo a lo largo de la investigación, encontramos que en ninguna de las culturas analizadas desde la época prehispánica, pasando por la cultura maya y azteca no existió la profesionalización o especialización de quienes se dedicaban al oficio del servicio público, pues los cargos públicos se daban por herencia a los hijos de la nobleza.
2. Durante la colonia, tampoco existió, el Servicio Civil de Carrera para los servidores públicos, debido a que el Virrey ejercía su gobierno de una manera discrecional y los oficios públicos eran vendidos al mejor postor, y debido a la ambición desmedida de los gobernadores, alcaldes mayores y regidores para recuperar la inversión realizada, imperaba la corrupción y la explotación hacia los naturales; por lo que, no existía interés alguno por servir a la ciudadanía, sino servirse de ella, mucho menos se iban a preocupar por especializarse en la administración pública.
3. En la independencia, tampoco existió el interés por profesionalizar a los servidores públicos, y únicamente se excluyó al clero del servicio público municipal y se apeló a que fueran mexicanos los que llevaran a cabo la administración pública, estableciendo normas sobre la responsabilidad de los empleados públicos.
4. Durante la reforma, se implementó la categoría de servidores públicos que constituyeron la burocracia, sin que esto significara la profesionalización de los servidores públicos.
5. En la época de la Revolución, se logra una eficiencia en la administración pública al sustituir la improvisación de los servidores públicos por la especialización, y hasta el gobierno de Adolfo Ruiz Cortinez, es donde se

logra un avance significativo en el rubro de profesionalizar a los servidores públicos federales, creando la Ley de Responsabilidad de Empleados de la Federación, la Ley de Estímulos y Recompensas para Empleados y Funcionarios de la Federación, y lo más destacado es la creación del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo en la Academia de Preparación Administrativa, instituciones que se encargaron de capacitar y profesionalizar a los servidores públicos federales en ejercicio, así como a las personas que pretendieran ingresar al servicio público.

6. En la época contemporánea que abarca los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quezada, se dieron los mayores avances en relación al establecimiento de un servicio civil de carrera a nivel federal, en el sentido de reorganizar y modernizar la actividad administrativa; pero es concretamente en el sexenio Foxista en donde se establece en definitiva el Servicio Civil de Carrera, para el ingreso al sector público, con la creación de la Secretaría de la Función Pública.
7. Con la investigación hecha en las páginas anteriores, pudimos finalmente conocer sobre los conceptos de la administración pública en sus tres ámbitos; tanto federal, estatal y municipal, así como también los períodos históricos comprendidos en la vida del país, y reconocer la importancia de la administración pública.
8. La Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, así como el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Chimalhuacán, serán las normas jurídicas que sustenten la propuesta de establecer el Servicio Civil de Carrera, para eficientar la prestación de los servicios públicos en el Municipio de Chimalhuacán. La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en su título cuarto, capítulo segundo denominado del Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos Generales, en sus artículos del 99 al 117, establece el sistema de profesionalización, así como las bases de capacitación y desarrollo, el objeto de los programas de capacitación, la capacitación dentro o fuera de la jornada

laboral, las obligaciones de los servidores públicos en proceso de capacitación o desarrollo, las comisiones mixtas de capacitación y desarrollo; define al escalafón, así como a su reglamento, establece los factores mínimos que deben contener los esquemas escalafonarios, la clasificación escalafonaria, entre otros parámetros que deberán consolidarse al establecer el Servicio Civil de Carrera. Por otro lado, el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Chimalhuacán, Estado de México 2006, establece en su artículo 30 la obligación del Ayuntamiento de Chimalhuacán, el de garantizar a todos los servidores públicos del ayuntamiento su derecho al trabajo y la estabilidad en el empleo; tomando en consideración la capacidad y aptitud, imponiendo al Ayuntamiento la obligación de establecer el Servicio Civil de Carrera, para facilitar a los funcionarios el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, estableciendo que existirá una coordinación para la instrumentación del Servicio Civil de Carrera. Por lo que, con base a lo anterior, esta propuesta va dirigida al Ayuntamiento de Chimalhuacán para que a la brevedad se instrumente la Coordinación del Servicio Civil de Carrera para eficientar la prestación de los servicios públicos municipales, así como garantizar el derecho al trabajo de los servidores públicos y la estabilidad en el empleo, así mismo para que las personas que deseen ingresar al servicio público municipal obtengan la capacitación o especialización de acuerdo al perfil que se requiera.

9. Por último, y tomando en consideración las conclusiones anteriormente expuestas, así como los planteamientos citados en el presente trabajo, la administración pública de Chimalhuacán, deberá capacitar a los servidores públicos municipales, enviándolos a cursos de capacitación, lo que sin duda habrá de beneficiar al servidor público que adquirirá un conocimiento en su especialidad; lo que le puede dar oportunidad de lograr una estabilidad en el puesto que desempeñe, así como acceder a un puesto de mayor jerarquía, responsabilidad y el reconocimiento a su trabajo.
10. La Administración Pública de Chimalhuacán, también se verá beneficiada, al tener servidores públicos capaces y eficientes, logrando el reconocimiento y la

confianza de la población, quien recibirá un servicio público de calidad; lográndose así el objetivo, sobre la propuesta de establecer el Servicio Civil de Carrera.

BIBLIOGRAFIAS.

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, 2001

ALONSO CHOMBO, María Eugenia. Chimalhuacán, Monografía Municipal. Primera Edición 1998. Instituto Mexiquense de Cultura

AMARO, Raymundo. Administración de Personal. Ed. Limusa, Primera Edición 1981

CASTILLO APONTE, José. "Administración de Personal" "un enfoque hacía la calidad humana", Serie textos universitarios, primera edición, Santa Fe de Bogota, febrero de 1993, Ecoe ediciones

COSIO VILLEGAS, Daniel. "Historia General de México", Colegio de México, 1976

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México 1988

FLORIS MARGADANT, S. Guillermo. "Historia del Derecho Mexicano", Primera reimpresión, Ed. Esfinge, México 2002

HARRIS, Jeff. Administración de Recursos Humanos. Ed. Limusa primera edición

H. DELGADILLO, Luis. "Elementos de Derecho Administrativo", segundo curso, Ed. LIMUSA , México 2003

.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, FCE/SECOGEF, México, 1987

MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis, Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica, Miguel Ángel Porrúa, Internacional Society for Third Sector

MUÑOZ GARDUÑO, Jaime. "Introducción a la Administración", segunda reimpresión, Ed. Diana, México, 1994

HEMEROGRAFÍA

Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental, El Servicio Público de Carrera en los órganos de Control Estatales y Municipales, Año VIII, N. 15

Research, Academia Mexicana de Investigación en Política Públicas, A.C., México 1998

Revista Diálogo y Debate de Cultura Política, publicación trimestral año1, núm. 2, México, julio-septiembre de 1997

Revista de Administración Pública (RAP), núm. 57/58, INAP, México enero-junio de 1984

Revista Espacios Públicos, año 1 no. 2, Toluca, Estado de México julio 1998

Revista Iberoamericana de Administración Pública, Núm. 1, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, julio-diciembre de 1998

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ed. Porrúa 2006

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México
Ed. Sista, 2006

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y
Municipios

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Chimalhuacán, Estado de México
2003-2006